

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
COMMISSIONS PARLEMENTAIRES
ET LE
TRAVAIL LÉGISLATIF DES CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Mardi 23 Janvier 1900, à 2 heures 1/2

PAR

GUY DE FERRON

Président : M. E. CHÉNON, *professeur.*
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur.*
JACQUELIN, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1900

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
COMMISSIONS PARLEMENTAIRES
ET LE
TRAVAIL LÉGISLATIF DES CHAMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Mardi 23 Janvier 1900, à 2 heures 1/2

PAR

GUY DE FERRON

Président : M. E. CHÉNON, *professeur.*

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur.*
JACQUELIN, *agrégé.*



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le bon fonctionnement de toute Assemblée délibérante présuppose la reconnaissance et l'existence de certains mécanismes, de certains rouages parlementaires, dont le jeu consiste tout à la fois à préparer le travail, à préserver des à-coups, à permettre aux Chambres d'aller de l'avant vite et utilement, enfin à servir de frein contre les tentatives révolutionnaires ou les propositions de réformes précipitées. C'est qu'en effet, comme le disait Taine, il faut au travail et au succès d'une Assemblée plus que de la sécurité et de l'indépendance, il lui faut aussi, dans sa propre enceinte, du silence et de l'ordre, du sang-froid, du bon sens, de l'esprit pratique, de la discipline sous des conducteurs compétents et acceptés. Or à ces fins les leaders ne suffisent pas, il faut aussi des organismes spéciaux. Ces organes de la vie législative sont généralement, sinon partout, institués par les règlements des Chambres, c'est-à-dire par cette série de résolutions que les Assemblées délibérantes prennent souverainement, presque toujours en dehors de tout texte constitutionnel, en toute liberté, pour en faire leur loi intérieure et pour déterminer les règles suivant lesquelles leurs délibérations seront préparées

ou arrêtées. Toute l'action des Assemblées, non seulement quant aux détails, mais même quant aux principes est en effet organisée de cette manière. L'un des points auxquels s'applique cette réglementation est notamment la formation de ces commissions, au nombre et aux attributions variées, dont la mission consiste à préparer les décisions de l'Assemblée. Le règlement décide, en effet, le mode de nomination de ces commissions, l'attribuant tantôt à l'Assemblée elle-même qui doit procéder en séance publique, tantôt aux bureaux qui s'en acquittent d'une façon plus occulte. Il détermine de même l'importance de leurs attributions, les faisant générales et englobant les questions de tout ordre qui se rapportent à un même service public, ou bien, au contraire, limitatives, réduites à l'étude de propositions spéciales ou de projets isolés. Il règle enfin soit la permanence de leur fonctionnement, soit la périodicité de leur renouvellement. Il fixe souverainement le mode pratique de leurs délibérations et les procédés de réalisation de leur œuvre.

C'est à l'étude de ces commissions, dont l'action sur la marche des affaires publiques a tant d'importance chez les peuples à régime parlementaire, qu'est consacré le présent travail. Encore convient-il de dire dès maintenant que, pour faire une œuvre personnelle au moins quant à la coordination de renseignements épars et peu utilisés, nous traitons simplement des « commissions chargées de préparer l'œuvre législative proprement

dite », qu'elles soient spéciales à chaque Assemblée ou au contraire mixtes, c'est-à-dire composées de représentants de l'une et l'autre Chambre collaborant extraordinairement pour établir plus vite et sûrement le texte destiné à devenir loi. Cette limitation du sujet à une donnée plus réduite implique, il est vrai, le rejet (qui n'a rien d'arbitraire) de l'étude, déjà faite et non sans mérite par certains auteurs, des commissions d'enquête, grâce auxquelles les Chambres exercent le contrôle sur le gouvernement, à l'occasion d'un fait isolé, d'un ensemble de faits isolés.

Mais cette limitation même implique aussi un effort original et une tentative nouvelle, étant donné que la doctrine constitutionnelle ne s'est jamais livrée à une étude systématique et précise des commissions d'initiative parlementaire, admises dans tous les pays constitutionnels. Dans ces limites, l'étude que nous nous sommes proposée comporte l'examen de divers points qui réclament chacun une méthode différente et dont voici le bref énoncé : histoire de ces institutions ; compétence des commissions, telles qu'elles fonctionnent en France et dans les divers pays ; leur fonctionnement conformément au droit constitutionnel ou aux usages.

CHAPITRE PREMIER

DES COMMISSIONS ET DE LEUR HISTOIRE

§ 1. *Commissions et Comités, leur différence et leur histoire. La Révolution et la Restauration.* — § 2. *Le régime de 1848.* — § 3. *Insuffisance des Comités de 1848.* — § 4. *Réaction contre le système des Comités.* — § 5. *Système actuel.* — § 6. *Incompatibilités. Séances, etc...*

§ 1. — *Commissions et Comités, leur différence et leur histoire.
La Révolution et la Restauration.*

Commençons par remarquer que chez nous la nature et le rôle des commissions n'ont pas été compris sous tous les régimes comme ils le sont à l'heure actuelle. Suivant les époques nous trouvons tantôt des commissions, tantôt des comités. Or la différence entre les unes et les autres est plus que nominale. Ce n'est pas seulement une affaire de mots. C'est un fait historique et parlementaire qu'il convient d'éclairer tout de suite par quelques observations, parce qu'il présente au point de vue documentaire

et historique un réel intérêt et surtout parce qu'aujourd'hui certains esprits novateurs à l'excès, repoussant les traditions parlementaires, demandent l'abandon du système des commissions, au travail trop dispersé et aux compétences mal réparties, et son remplacement par les comités, plus aptes, dit-on, à accélérer le travail parlementaire, plus propres à grandir le rôle et la puissance du pouvoir législatif. Panégyrique des comités un peu outré, car l'expérience prouve qu'ils n'ont pas arrêté les excès d'initiative parlementaire, qu'ils n'ont point rendu le travail législatif plus rapide dans sa marche ou plus fécond en heureux résultats. L'histoire signale à côté des avantages qu'ils n'ont pas offerts, les inconvénients qu'ils ont présentés, dont le moindre n'est pas d'avoir rendu difficile, sinon même impossible, l'harmonie entre les pouvoirs publics. Condamnation du système des commissions exagérée aussi, et cependant empreinte de quelque vérité, car il nous sera aisé d'établir par des faits que leur œuvre est parfois bien mauvaise et bien souvent aussi tout à fait stérile et nulle.

Les événements politiques ont sans nul doute beaucoup influé sur l'option faite entre l'un et l'autre système. Mais ils n'en sont pas la seule raison d'être. Le problème est plein de difficultés, il s'agit tout à la fois d'instruire les Assemblées, de développer leur science politique et d'éviter en même temps, avec non moins de soin, de rétrécir l'horizon de chacun de leurs membres en les enfermant irrévocablement dans une spécialité. Il convient

aussi de réserver une place aux minorités dans ces sections d'assemblées, de telle sorte que cette minorité ne puisse prendre une influence omnipotente, et devenir, comme toute faction omnipotente, tapageuse et oppressive. Un autre but doit être encore poursuivi : prévenir autant qu'il est possible les conflits qui éclatent si facilement entre le pouvoir exécutif et les groupements que l'on voit dans les Assemblées se former d'hommes en vue, trop portés à provoquer contre le cabinet des coalitions ayant pour but d'ouvrir sa succession. Cette dernière tendance s'affirme d'une manière plus visible sous le régime des Assemblées uniques, investies dans la réalité des choses ou simplement dans leur pensée du pouvoir constituant, possédant ou s'imaginant posséder une autorité souveraine. Ce fait se trouve démontré par une série de précédents. Il y eut lors de la Révolution et en 1848, des comités qui furent d'une indiscutable impuissance, incompétents à l'œuvre législative ou gouvernementale, réserve faite pour les comités de l'Assemblée Nationale de 1789 élus dans des circonstances et sous l'empire de nécessités exceptionnelles, composés d'hommes tels que Mirabeau, Sieyès, Talleyrand, Thouret, Chapelier, Treilhard. Il ne paraît guère possible, à moins de voiler la vérité, de ne pas déclarer que les comités de salut public en 1793 et en 1848 furent une source continue de conflits avec le pouvoir exécutif, et certains d'entre eux, une cause permanente d'embarras pour l'Assemblée même où ils s'agitaient. Dans les uns et

dans les autres, on ne saurait voir que « des formes révolutionnaires du pouvoir exécutif »... Ceux-ci ont trouvé dans Taine un historien de génie (1), les autres ont rencontré dans M. Albert de la Berge un historien précis et documenté (2). Les détails qui vont suivre sont presque exclusivement empruntés à ces deux auteurs ; il nous a paru indispensable de les rapporter, leur intérêt est grand au point de vue constitutionnel et parlementaire et les conséquences qui se dégagent de l'histoire de ces comités sont importantes et méritent d'être retenues. Partout où les comités seraient — maintenant ou plus tard — rétablis il est à croire qu'ils engendreraient les mêmes abus ; on peut affirmer sans témérité, nous semble-t-il, qu'il n'y aurait entre l'œuvre du passé et celle du présent d'autres différences que celles tenant à la variété des circonstances et des milieux politiques.

La Constituante et la Législative admirent le système dit des comités. Les comités de la Constituante (3) furent laissés à la nomination des bureaux, et bientôt au nombre de 31, autorisés à s'occuper de toutes les matières d'administration et de gouvernement, à rechercher dans tous les dépôts publics quelconques les pièces jugées par eux nécessaires à leurs travaux, enfin à don-

1. *Origines de la France contemporaine*, la Révolution.

2. Voir un article sur *les Grands comités parlementaires*, publié dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} déc. 1889, pp. 617-648.

3. Arrêtés de 1789 : du 19 juin (comités du travail), 6 juillet (comité de constitution), 11 juillet (des finances), 28 juillet (rapports et informations) ; de 1790 : 11 sept. (monnaies).

ner des éclaircissements à tous ceux qui en réclamaient (1). Ils étaient en même temps subordonnés à l'Assemblée, en ce qu'une autorisation de celle-ci était nécessaire préalablement à la publication de leurs lois.

Les comités de l'Assemblée Législative, un peu moins nombreux, (ils étaient vingt et un ; composés suivant leur degré d'importance de 48, 24, 12 membres), étaient élus de même dans les bureaux, au scrutin de liste et à la majorité relative. Le seul point de leur organisation qui nous intéresse ici était leur subordination absolue envers l'Assemblée. Le règlement leur interdisait de recevoir indirectement des mémoires, adresses, pétitions, de répondre en n'importe quel cas à des demandes ou à des questions, de prendre en aucune occurrence des décisions provisoires ou définitives.

La domination des comités ne devait prendre naissance qu'avec la Convention Nationale. M. Taine n'a guère exagéré quand, après les contemporains qui jugeaient les séances de la Convention comme plus incohérentes et surtout plus passionnées que celles de l'Assemblée Constituante (2), il a lui-même montré la faiblesse de l'argumentation, la violence de l'invective, l'intempérance du dogmatisme qui s'y trouvaient en usage (3). Mais si « la

1. Pierre, *Traité de droit politique, électoral...*, page 773.

2. Etienne Dumont, *Mémoires*, p. 40 ; *Mercure de France*, article de Mallet-Dupan, nos du 19 novembre 1791, 11 février, 3 mars 1792.

3. Taine, *La Révolution*. La Conquête jacobine, pp. 102-103 ; Le gouvernement révolutionnaire, pp. 233-234.

« raideur y avait dégénéré en insolence, le préjugé en « fanatisme et la myopie en aveuglement », s'il y avait eu exagération du désordre jusqu'au vacarme, la responsabilité en devait remonter jusqu'au Comité de Salut Public. Celui-ci installé dans le Pavillon de Flore, avec des mandats qui théoriquement devaient être renouvelés chaque mois, mais qui en fait ne l'étaient point par la Convention réduite en servitude, en vint bientôt à exercer tyranniquement la royauté collective. Tandis que trois ou quatre membres, Robert Lindet, Jean Bon Saint-André, Prieur (de la Côte-d'Or) et Carnot, plus scrupuleux et plus modestes, se bornaient à remplir leur office spécial d'une manière utile et secondaire, les « hommes d'État », Robespierre, Saint-Just, Collot d'Herbois et autres imposaient leur direction à l'Assemblée « plus soumise que le Parlement de Louis XIV ». Les décrets qu'ils lui apportaient, pour accomplir une formalité presque vaine, étaient d'avance ratifiés par cette « Chambre d'enregistrement ». Bien mieux, la Convention avait renoncé, au profit du Comité de Salut Public, au droit de composer elle-même ses propres comités intérieurs. Dès lors chacun de ceux-ci, par le jeu de compositions arbitraires ou de violentes et illégales épurations (1), ne comprit à

1. Voir Taine qui cite des extraits de Mortimer Ternaux à propos d'un décret rendu en semblable matière sur la proposition de Danton, 13 septembre 1793 : le motif allégué par Danton est qu'il se trouve encore dans les comités des membres dont les opinions touchent au fédéralisme. En conséquence, les comités sont épurés, notamment le comité de sûreté générale. Dix de ses membres sont

bref délai que des fidèles et des créatures du despotisme nouveau. Tout le pouvoir législatif et parlementaire appartint donc à bref délai au Comité de Salut Public, chargé de surveiller et d'accélérer l'action de l'administration confiée au Conseil exécutif provisoire dont il pouvait même suspendre les arrêtés.

Nul régime ne pouvait contrarier davantage les intérêts de la France à cette époque. Au lieu du gouvernement très concentré qui eut été seul capable d'opérer sans troubler le nivellement des rangs et le déplacement de propriété que voulait faire l'Assemblée, les comités ne réussirent qu'à tout bouleverser, à confondre les pouvoirs, à sacrifier les droits individuels à ceux du peuple, à annihiler toute l'Assemblée (1).

Contre cette domination, les conventionnels demeurèrent sans ressources, par la double action de leur volonté et des circonstances, mais le résultat de leurs réflexions à la fois impuissantes et irritées s'affirma dans la Constitution du 5 fructidor an III et dans l'organisation du Conseil des Cinq-Cents, du Conseil des Anciens et de leurs droits. L'expérience chèrement acquise se manifeste dans une série d'interdictions destinées à prévenir le retour d'un temps désastreux. Nomination abso-

éliminés (11 sept.) et la liste présentée par le Comité du Salut Public passe sans discussion.

1. Voir le discours si judicieux et prophétique de Malouet (5 août 1791), *Roux et Buchez*, XI, p. 237 ; le rapport de Saint-Just sur l'organisation du gouvernement révolutionnaire, *Moniteur*, XVIII, page 106.

lument interdite de tout comité permanent ; nomination simplement permise pour des matières nécessitant un examen préparatoire de commissions extraordinaires et spéciales, tenues, soit de se renfermer uniquement dans l'objet de leur formation, soit de se dissoudre aussitôt que le Conseil avait statué sur l'affaire qui était de leur ressort.

Le régime des commissions devait être appliqué et subsister pendant toute la première moitié du siècle sans interruption. On pourrait noter seulement, dans la pratique, quelques différences dans le mode de nomination et les termes d'institution : sous le Consulat, commissions du type de celles de la Législative ; sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, commissions temporaires, à la différence des trois commissions de législation, d'administration intérieure et de finances, instituées par le sénatus-consulte du 19 août 1807 pour toute la durée des sessions. Le système des comités n'était pas oublié, mais les Assemblées législatives, notamment la Chambre des députés, le 26 janvier 1838, s'y montrèrent hostiles. Leur restauration se fit attendre jusqu'à la Constituante de 1848.

§ 2. — *Le régime de 1848*

Nous ne décrirons pas la situation politique de cette époque. Rappelons seulement combien elle était troublée :

l'harmonie n'existait pas entre les sentiments, entre les intérêts des hommes portés au pouvoir par la révolution de février et la majorité de l'Assemblée nouvelle. Les hommes du gouvernement sentaient le provisoire de leur œuvre, mais l'Assemblée « première émanation du suffrage universel avait, de ses origines populaires, une très haute et très légitime idée ; d'autre part, élue sur des programmes qui touchaient à tout, elle se croyait appelée à renouveler de fond en comble les institutions de la France ». Les élus du suffrage universel étaient jeunes, enthousiastes, hantés et excités par la thèse de la souveraineté absolue de la Constituante. La création de grands comités apparut à ces esprits inexpérimentés, avant l'organisation régulière et définitive des institutions politiques nouvelles, comme le meilleur moyen d'action réformatrice ; leur conception, en effet, fut bien celle de comités centralisant l'examen de tous les projets, intervenant, sous prétexte de surveillance, dans les détails de toutes les administrations, formant une sorte de gouvernement anonyme, occulte, destiné à diriger l'Assemblée, à la discipliner, à lui permettre de ramasser tous les pouvoirs.

Une des idées en faveur parmi les leaders de l'opinion parlementaire à ce moment était de donner à tous les membres de l'Assemblée les moyens de s'intéresser aux faits intéressant l'administration de la nouvelle République. Ce vœu devait influencer sur leurs décisions au moins autant que le désir d'imposer à l'Assemblée l'es-

prit de coordination et de prudence nécessaires à l'étude des questions législatives. Il était, dans ces conditions, en quelque sorte fatal qu'on vît un retour de faveur se produire pour une institution depuis si longtemps disparue que ses défauts indiscutables et ses funestes résultats étaient complètement oubliés. Chose curieuse ! les hommes nouveaux devaient être aidés dans cette restauration fâcheuse et inopportune par la plupart des anciens parlementaires qui comptaient peut-être trouver dans leur expérience législative les moyens de faire servir les comités au profit de leurs partis.

Un des survivants de la Constituante disait il y a quelques années à M. de la Berge : « Monarchistes et républicains, nous étions tous convaincus que nous allions faire de grandes choses et qu'il fallait emprunter à la Révolution ses plus puissants moyens d'action. L'entraînement était général ». Et M. de la Berge ajoute ceci qui reste tout à fait conforme à la vérité historique : « Des esprits aussi modérés, des parlementaires aussi prudents que Vivien, Gustave de Beaumont, Dufaure et Duvergier de Hauranne ne furent pas choqués de prêter la main à cette restauration des formes jacobines, à cette confusion des pouvoirs. Ils y étaient d'ailleurs aidés par les arrière-pensées monarchiques de M. de Falloux et de la droite, et par les illusions de la Montagne qui se voyait déjà renouvelant l'ordre politique et social » (1). Ces deux citations résument tout

1. A. de la Berge, *Revue des Deux-Mondes*, loc. cit.

ce que l'on pourrait dire sur les circonstances qui amenèrent le rétablissement des comités, tels qu'ils avaient fonctionné sous la Révolution.

La création des comités fut soutenue avec entrain, parfois même avec passion, mais l'institution recélait en elle de tels vices qu'il lui était réservé d'être à bref délai discutée avec une passion presque aussi grande et rejetée aussi vite, à raison de ses défauts constitutionnels et de son impuissance pratique.

Un chapitre du règlement soumis à l'Assemblée était relatif aux comités, et portait création d'un nombre relativement très grand de comités permanents, comités recrutés par l'inscription des députés. En cas d'excès d'inscriptions, le bureau de l'Assemblée devait se charger d'une répartition. Dans la composition de chacun des membres des 15 comités devaient entrer 60 membres. Les comités se rapportaient à : justice, cultes, affaires étrangères, instruction publique, intérieur, administration départementale et communale, commerce et industrie, agriculture et crédit foncier, marine, guerre, Algérie, colonies, finances, travaux publics, législation civile et criminelle. Les parlementaires et les membres de la commission avisés ne manquèrent point de critiquer le nombre des comités comme exagéré, mais leurs doléances restèrent vaines. Leurs observations justement fondées sur ce que plusieurs des organes nouveaux n'auraient rien à faire ou seraient difficiles à composer échouèrent devant cette double volonté bien arrêtée de la majorité

de la commission, de ne pas laisser de députés hors des comités, afin de ne mécontenter personne, et de ne pas adopter pour la création de comités des titres et des attributions semblables à ceux des départements ministériels, pour ne pas justifier les accusations probables d'ingérence dans l'œuvre administrative et gouvernementale.

L'Assemblée gardait le droit de nommer des commissions « dans le cas par exemple, où la matière en discussion toucherait aux objets dont plusieurs comités « sont saisis ou bien dans le cas où la matière en discussion paraîtrait tellement grave que l'on croirait devoir « y appliquer des formes plus solennelles (1). » Coexistence fâcheuse pour les comités, destinée à entraîner, dans la suite, leur déchéance morale. Il allait arriver que de nombreux représentants écartés des comités pour une raison ou pour une autre se rejetteraient sur les commissions spéciales, évidemment indispensables pour tous les projets d'ordre purement politique et en réclameraient constamment l'augmentation pour y utiliser leur spécialité sans emploi.

Le chapitre du règlement, dont il vient d'être donné une analyse succincte, fut rapidement voté grâce aux

1. L'article 4 du projet portait que l'Assemblée pourrait renvoyer les projets et propositions à des commissions spéciales nommées soit par le président, soit par l'assemblée générale, soit par les comités, soit par les bureaux qui sont au nombre de 15, renouvelés chaque mois par voie de tirage au sort.

efforts habiles à l'excès et éloquents de Vivien, Stouren, Dufaure, Odilon Barrot, au nom de la commission. Ceux-ci se livrèrent à une critique très vive des bureaux; critique même un peu exagérée, car une appréciation plus calme des choses, une optique plus juste, leur eut aisément révélé que les errements reprochés aux bureaux seraient presque fatalement ceux des comités. Pour mieux détruire la résistance faite aux propositions de la commission par les membres clairvoyants de la gauche, ils employèrent ce moyen, un peu puéril, mais toujours heureux, de faire appel à la défiance si facilement en éveil de l'Assemblée contre les institutions du régime que l'on venait de détruire. Ferdinand de Lasteyrie, Vignerte, Guérin, qui parlèrent au nom de la minorité de l'Assemblée demeurée fidèle au système éprouvé des bureaux et des commissions, ne furent malheureusement pas entendus. Le seul résultat des efforts de Léon Foucher, aidé en cela par Odilon Barrot, fut de faire maintenir l'existence des bureaux dont Vivien réclamait au contraire la complète disparition. Quant à la liste des comités, elle fut après un très court débat votée par l'Assemblée telle que l'avait élaborée la commission du règlement. Signalons seulement l'unique modification faite sur la demande de Portalis et qui consistait à réunir en un seul les deux comités de la justice et de la législation civile et criminelle (1).

1. Assemblée nationale. Séance du 13 mai 1848. *Moniteur universel*, pp. 1037-1044.

Quant au mode de recrutement, c'est en vain qu'un membre de la droite, Bouhier de l'Ecluse, fit observer qu'admettre le principe des inscriptions par les intéressés eux-mêmes, c'était de propos délibéré créer une cause permanente d'intrigues et des conflits d'ambitions continuels. Vivien au nom de la commission du règlement, combattit le tirage au sort comme un procédé aveugle et primitif. Babaud-Laribière fit rejeter la proposition de procéder à des élections, parce que les membres de l'Assemblée ne se connaissaient pas suffisamment. Ainsi passa le système du registre d'inscriptions dont M. de Lasteyrie pouvait justement dire qu'il n'était pas un mode de recrutement éclairé, car il revient à cette énormité que chaque député, sous sa seule signature, certifie lui-même sa propre compétence. C'était en effet aux députés eux-mêmes qu'il appartenait de connaître souverainement leurs aptitudes et de désigner les comités pour l'œuvre desquels ils se sentaient une vocation particulière. Aux présidents et vice-présidents de l'Assemblée appartenait par ailleurs le soin d'opérer la répartition ; au bureau de l'Assemblée, dans les cas où le nombre des inscriptions ne serait pas en rapport avec le nombre de membres dont chaque comité devait se composer, était attribué le droit de placer les représentants dans les autres comités pour lesquels ils se seraient inscrits subsidiairement. Ces diverses combinaisons établissaient une nette différence entre les comités et les commissions spéciales dont la nomination devait être faite soit

par le président, soit par l'Assemblée générale en séance publique, soit dans les comités par scrutin de liste. Dans la partie du règlement qui s'occupe des comités, l'art. 3 détermine ainsi leur compétence : « Les comités sont « chargés, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement, de l'examen des propositions et des pétitions qui « concernent leurs attributions respectives. Ils chargent « un rapporteur de rendre compte à l'Assemblée des résultats de leurs travaux ». Ce texte, pris à la lettre et entendu strictement, paraît, à n'en pas douter, avoir consacré l'opinion de Vivien, d'après laquelle les comités ne devaient être qu'un pouvoir réfléchi, qu'ils ne saisiraient pas, mais seraient simplement saisis. C'était là une thèse vraie en théorie, mais qui ne devait pas longtemps subsister intacte dans la pratique. On pouvait bien inscrire au règlement qu'un comité n'avait pas le droit d'initiative, mais à quoi sert-il de poser simplement un principe ? Cet article fut bientôt tourné, car on ne pouvait empêcher les membres d'un comité d'user individuellement de leurs droits de représentants. Fortement aidés par les documents administratifs ou diplomatiques qu'il leur était facile de se procurer dans un comité spécial, ils prenaient la voie classique de l'interpellation suivie du dépôt d'un projet de loi. Dès lors, en fait et par un moyen indirect, le droit d'initiative se trouvait conféré où précisément on avait jugé avec raison utile de le retrancher. Ce devait être un écueil des comités, mais non pas le seul. Ceux-ci en effet « recrutés au hasard des

« caprices individuels ou des combinaisons de deux ou
« trois coteries, émanées d'une Assemblée qui ne se con-
« naissait pas et où luttaien des courants contraires,
« manquèrent de la cohésion et de la pondération indis-
« pensables. Les plus ambitieux voulurent empiéter sur
« les attributions gouvernementales et même sur les
« droits de la Constituante. Ils succombèrent rapidement
« dans cette lutte. Les autres, composés de médiocrités,
« se virent sans crédit. Tous se trouvèrent, au bout de
« peu de temps, en conflit les uns avec les autres, se dis-
« putant les projets, se contrecarrant dans leurs travaux,
« soit jalousie de parti, soit divergence de doctrine » (1).
Nous trouvons dans ce passage de M. de la Berge l'indication de trois faits qui ont beaucoup d'importance et sur lesquels il convient de dire quelques mots, car ils représentent la triple cause qui amena l'impuissance et la stérilité des comités. Ceux-ci succombèrent par suite du défaut dans le recrutement, de défaut dans le fonctionnement, de défaut dans la division du travail.

§ 3. — *Insuffisance des comités de 1848.*

Les défauts du recrutement frappèrent dès le début les esprits avisés et clairvoyants (2). Les inscriptions ici

1. A. de la Berge, *Revue des Deux-Mondes*, loc. cit.

2. Voir un discours de Pascal Duprat. Séance du 30 juin 1848.

nombreuses à l'excès, là insuffisantes au point de ne pas atteindre à la moitié du chiffre nécessaire, firent peser sur le bureau la tâche lourde et difficile de la distribution entre les comités pauvres des membres trop nombreux des comités riches. Cette distribution faite en toute hâte et sans idées directrices bien précises puisque l'on ne pouvait guère se rendre un compte exact des aptitudes et des capacités, eut de fâcheux résultats. Nous en trouvons la preuve dans ce fait que le président Sénart se vit obligé de solliciter de l'Assemblée l'autorisation d'ouvrir dans les bureaux une sorte d'enquête préparatoire, en même temps que la faculté, pour un laps de temps égal au moins à deux mois, de ne pas composer intégralement les comités. La commission à laquelle cette proposition fut renvoyée ne sut pas prendre de mesures nettes. Elle se borna à proposer, à titre de satisfaction aux diverses plaintes élevées contre le mauvais état des choses, le dédoublement des comités de justice et de législation, opération ayant pour résultat de caser 120 députés-avocats qui ne savaient où utiliser leurs capacités, et la réunion des comités d'Algérie et des colonies en un seul.

On ne tarda pas à s'apercevoir de la médiocrité de la besogne fournie par les comités qui apparurent visiblement au-dessous de leur tâche. Leur manque absolu de cohésion, de pondération, leur travail hâtif et superficiel désillusionnèrent vite beaucoup de constituants qui espéraient voir l'Assemblée mener à bien les plus vastes et

les plus profondes réformes. Dès les premiers jours l'autorité manqua à certains de ces groupements, tenus comme suspects et pénétrés d'un esprit étroit de coterie. D'un autre côté, tous furent encombrés de projets pour la plupart futiles ou indignes de faveur. Et cependant chaque comité pour en assurer l'examen créait des sous-commissions variables en nombre et en composition, suivant l'importance et l'urgence des projets.

Du maintien des bureaux concomitant à la création des comités résultaient nécessairement confusion et perte de temps, la plupart des députés n'ayant pas la force de travail nécessaire pour être assidus à la fois ici et là. Les plus actifs s'étaient enfermés dans les comités de constitution, de législation et de finances. Hors de là ils ne dispersaient pas leurs efforts. D'autres comités, tels que ceux de la justice, de l'intérieur et de l'agriculture, n'eurent au début que peu de réunions à cause du défaut de matière et surtout du retrait opéré par l'Assemblée à leur détriment des principaux projets de loi qui auraient dû leur revenir. Dès le milieu de la session ils devaient virtuellement disparaître. Ceux-là même, comme celui de la justice, qui avaient travaillé avec application et méthode à l'étude des réformes utiles ne virent point leurs efforts aboutir à un résultat pratique, le dessaisissement des projets leur ayant été imposé assez tôt pour arrêter leurs travaux : ainsi fut-il fait précisément à l'égard du comité de la justice dont le ministère

Odilon Barrot et la majorité de l'Assemblée ne partageaient pas les tendances réformatrices.

Par ailleurs le défaut d'entente entre les comités et le gouvernement ne tarda pas à se révéler. De tout ce qui vient d'être dit, il ressort assez clairement que les comités ne purent pas avoir officiellement la toute-puissance et l'action révolutionnaire que rêvaient pour eux leurs partisans, lesquels s'imaginaient qu'on modifie un état social avec des décrets. Ils essayèrent à plusieurs reprises de reconquérir l'autorité qui leur échappait; ces essais, maintes fois renouvelés, ne devaient pas contribuer à pacifier les esprits et dès lors il y eut une guerre sourde et parfois ouverte entre le pouvoir et certains comités qui cherchaient à accaparer la direction des affaires publiques et à constituer un gouvernement occulte à côté du gouvernement en titre. Billaut, très pressé de jouer un rôle et de faire partie de combinaisons ministérielles, imagina de déposer, au nom du comité des finances, un rapport sur l'état financier du pays, alors que le comité n'avait été saisi d'aucune proposition à ce sujet. Et, comme si le procédé n'était pas assez hardi et contraire au règlement, pour mieux établir le droit d'initiative et d'administration des comités, il formula à la fin de son rapport et à titre de conclusion un projet de décret demandant la conversion des bons du trésor et des livrets de caisse d'épargne en rente 5 0/0. La lutte entre le comité et le gouvernement était ouverte, la victoire de l'un impliquait pour l'autre une défaite

définitive. Le ministre Duclerc le comprit, aussi défendit-il avec énergie les droits du gouvernement, n'hésitant pas à poser le problème du droit, à aborder le côté constitutionnel et réglementaire de la question. « Le droit d'initiative, dit-il, est absolu. Il appartient aux représentants du peuple, à chacun d'eux aussi en particulier, il appartient au gouvernement. Appartient-il aux comités? la Chambre ne l'a pas décidé. Quant à moi, jusqu'à ce que la question ait été réglée, je vois là un danger. C'est tout simplement la subversion de la forme du gouvernement que vous avez établie. En venant vous apporter directement des propositions dont vous n'avez été saisis ni par un membre de la Chambre, ni par le gouvernement, je ne voudrais pas me servir d'un mot trop fort, mais je crois pouvoir dire cependant que le comité des finances usurpe une attribution qui ne lui appartient pas ». Le mot parut trop fort à Léon Foucher et de Larcy qui protestèrent, demandant grâce ou crédit pour le comité, que le gouvernement, d'après eux, voulait sacrifier.

Les partisans de la toute-puissance des comités étaient encore nombreux et ardents, mais le ministre des finances, reprenant ses observations pour en expliquer le sens ajouta : « Quand un membre apporte ici une proposition, elle a l'importance que lui donnent la valeur personnelle, ou les études spéciales, ou la position de l'auteur. Quand le gouvernement apporte une proposition, elle a également l'autorité que lui don-

« nent les méditations probablement approfondies du
« Conseil. Mais lorsqu'un comité introduit spontanément
« une question, cette initiative pèse évidemment d'un
« poids considérable. Outre cela, il y a un premier degré
« de délibération qui est complètement supprimé... Vous
« êtes obligés de délibérer immédiatement ». Ces obser-
vations étaient justes, non moins que celles émises en la
même circonstance par Pascal Duprat, l'ami et peut-être
aussi à ce moment le porte-paroles du ministre. Le député
des Landes fit bien ressortir qu'admettre les procédés à
la Billaut, c'était agir à l'aveugle et donner au comité des
finances (et, aurait-il pu ajouter, à tous les autres comi-
tés) une importance qu'en droit il ne pouvait revendi-
quer, sinon il deviendrait rapidement une sorte de gou-
vernement au petit pied, lequel viendrait proposer ses
opinions et peut-être imposer d'autorité ou par surprise
ses idées sur des questions politiques qui, intéressant
l'Assemblée tout entière, doivent émaner d'elle et être
par elle décidées (1).

Le débat ainsi soulevé ne devait pas se clôturer cette
fois d'une façon précise et donner lieu à une solution
définitive; l'Assemblée reprit son ordre du jour et il ne
fut plus question du projet de décret imaginé par le co-
mité. Cependant l'institution des comités en général et
particulièrement celle du comité des finances avait été

1. Pour toute cette question, voir A. de la Berge. *Revue des Deux-Mondes*, loc. citat.

gravement compromise par ces manœuvres habiles à l'excès. La lutte menée dès lors par le gouvernement contre son adversaire devait aboutir à la ruine de celui-ci. L'Assemblée se rangea du côté de l'exécutif et après avoir d'abord refusé de statuer contre le procédé Billaut, se montra au contraire dans la suite, hostile aux tentatives d'usurpation. Elle ne tarda pas à trouver l'occasion de réduire à l'impuissance le parti qui avait tenté ambitieusement de se substituer aux pouvoirs établis : deux circonstances se présentèrent qui lui permirent d'affirmer sa volonté et de couper court à ces velléités dangereuses. Il arriva d'abord que le comité, continuant ces tentatives d'attribution illégale de pouvoir, voulut, sans l'autorisation du président, s'emparer d'un projet de crédits pour les fonds secrets : mais il en fut dessaisi par un vote de l'Assemblée, très résolue à arrêter, dans la tendance périlleuse où ils s'engageaient, les comités trop ambitieux. Elle voulut également, dès l'examen de la loi de finances pour l'année 1849, que le budget fût confié à une commission temporaire de 30 membres spécialement nommée à cet effet dans les bureaux, malgré les réclamations — très vives on peut le croire et même assez fondées — du parti Billaut.

Il est naturel qu'un petit groupe d'hommes qui se réunissent périodiquement, à huis clos, sans se renouveler par l'adjonction et le départ de certains membres, spécialisés pour s'occuper d'un ordre particulier de travaux d'administration et de législation, en arrive à former

une coterie à prétentions excessives et illégales. C'est demander beaucoup à des législateurs de s'en tenir, dans ces conditions, à un simple travail préparatoire, destiné à éclairer par des documents et des faits précis l'opinion d'une autorité plus haute et souveraine, le Parlement.

§ 4. — *Réaction contre le système des comités.*

Il est fort heureux que l'Assemblée de 1840 ait réagi vigoureusement contre cette tendance trop facile à comprendre qui aboutit toujours si l'on n'y prend garde — comme dans les circonstances tragiques de 1793, le plus souvent avec moins d'horreurs — au pire des régimes, la dictature d'un petit nombre de politiciens, de meneurs, persuadés qu'on peut faire marcher un pays à coups de décrets et régénérer une société en improvisant des lois, des lois, et encore des lois... Si un pareil système n'entraîne pas toujours la frénésie et les ruines d'une Terreur robespierriste, il amène toujours une grande instabilité législative, une accumulation de textes législatifs compliqués, trop nombreux et partant, sans force, comme conséquence une grande lassitude dans la nation qui en arrive à mépriser la loi et ceux qui la font : c'est le péril vers lequel court tous les jours la démocratie américaine.

Le pouvoir législatif de 1849 fit donc pour le mieux,

somme toute, et sans qu'on puisse approuver tous ses actes, en maintenant les comités dans une situation dépendante et subordonnée. La lutte menée contre celui des finances le fut aussi contre les autres : ainsi le comité de l'instruction publique réclama bruyamment et sans aucun succès lorsque fut faite à l'Assemblée la proposition de renvoyer le projet de loi sur l'instruction primaire aux bureaux. Mais le ministre Vaulabelle demanda, tout en acceptant le principe du dessaisissement, le renvoi à un comité spécial, présidé par Jean Reynaud et favorable au projet gouvernemental. Le député Salmon parla dans ce sens, il invoqua l'existence dans ce comité des plus hautes spécialités de la science et du corps enseignant. Il fut combattu par de Falloux et de Kerdrel qui se réclamèrent à leur tour des intérêts de la famille, de la liberté d'enseignement, de la liberté des cultes. L'Assemblée était républicaine, mais en majorité animée de l'esprit religieux. Elle se prononça, il est vrai, contre le gouvernement et pour le renvoi aux bureaux, mais le comité avait échoué dans ses revendications.

Ces divers incidents témoignèrent de l'évolution qui, après les événements de juin, s'était produite dans l'esprit de la Constituante. Tout en demeurant à la vérité « flottante et agitée », l'Assemblée était arrivée, par la force des faits, à se convaincre de cette vérité élémentaire qu'un gouvernement est nécessaire, dans un pays parlementaire et constitutionnel, jouissant d'une certaine liberté et ayant ses organes au complet. Par là même,

elle en était arrivée à douter de l'utilité de ses comités, tels qu'elle les avait organisés à ses débuts. Cette méfiance nouvelle était comme alimentée par le jugement de l'œuvre des comités, œuvre pleine de lenteurs chez certains d'entre eux et fertile en conflits chez d'autres. M. de la Berge rapporte incidemment un fait qui est tout à la fois bien curieux en soi et bien propre à justifier notre dernière affirmation sur les conflits et les embarras de toute sorte que provoquait le fonctionnement des grands comités techniques : l'histoire de la proposition Dezeimeris sur le recrutement et les traitements des fonctionnaires publics. Tous les comités déclaraient que l'examen leur revenait de droit et même en donnaient d'assez bonnes raisons (1). On comprend, en effet, que tous avaient quelque intérêt en la matière et qu'elle concernait chacun d'entre eux jusqu'à un certain point. Tous réclamaient donc communication et mise à l'étude du projet chez eux, aussi fut-il renvoyé à tous indistinctement. Or la plupart ne s'en occupèrent point, il ne fut rapporté que tardivement par le comité des finances, lequel s'en empara pour en demander le rejet. Une très vive discussion s'éleva et finalement on termina par où l'on aurait dû commencer, par le renvoi à une commission spéciale.

Le temps était donc venu des réformes et même des réformes radicales. Dans les premiers temps de l'Assem-

1. Assemblée Nationale. Séance du 9 juin 1848. *Moniteur universel*, page 1322.

blée, Ferdinand de Lasteyrie, adversaire résolu des comités, avait proposé la mort discrète et sans phrase de cette institution mal venue, en demandant que le droit de nommer des commissions spéciales fût conféré non plus aux bureaux, mais aux comités eux-mêmes. Son désir était de mettre fin par là à l'antagonisme des spécialités, à la complication et à la lenteur de la procédure. Cette notion discutée par Vivien ne fut pas non plus du goût de la commission du règlement, qui fit décider ceci :

« Lorsqu'une décision est renvoyée à plusieurs comités, un seul est chargé de faire le rapport. Si les propositions émanent du gouvernement, le rapport est présenté par le comité correspondant au ministre dont la proposition émane. S'il s'agit de la proposition d'un député, l'auteur de la proposition indique le comité par lequel il est d'avis que le rapport soit fait. L'assemblée prononce sur cette demande et désigne le comité chargé du rapport. La proposition est transmise à un comité et communiquée aux autres comités immédiatement. Ceux-ci en délibèrent et adressent leur avis écrit et motivé au comité chargé du rapport qui procède à l'instruction de l'affaire et joint les avis au rapport présenté à l'Assemblée. » C'était une mesure trop peu hardie qui ne produisit que des résultats nuls. Il n'y a certes aucune exagération dans le tableau que nous avons donné, en les pages qui précèdent, de la situation des comités et de l'Assemblée. Aussi, dès le mois de décembre 1848, la lutte reprit très vive contre cette insti-

tution : vingt-deux propositions furent déposées à cette époque pour demander des modifications au règlement, mettre plus d'ordre dans le travail parlementaire et accorder l'ancien règlement à la nouvelle constitution. De ces vingt-deux propositions émises de tous les côtés et par tous les partis politiques du Parlement, la plus grande partie s'occupaient des comités pour en proposer soit la suppression pure et simple, soit le renouvellement et la nomination par les bureaux. La commission du règlement connut de ces propositions : elle n'eut pas la hardiesse d'entrer carrément dans la voie des réformes. La minorité, dans un contre-projet, proposa bien la réduction des comités de 35 à 9 et celle de leurs membres à 30, en même temps que l'élection par les bureaux et le renouvellement par tiers. Sans être absolument satisfaisante, cette mesure avait son utilité. Mais la majorité de la commission tergiversa, hésita. On fit observer que l'Assemblée approchait du terme de ses travaux, qu'il était bien tard pour modifier son organisation intérieure d'une manière aussi radicale, et la question ne fut tranchée ni dans un sens, ni dans l'autre. On entendit simplement le rapporteur, un juriste avisé, Bravard Veyrières, faire très sérieusement un double éloge et des comités, dont il exaltait la compétence, et des commissions spéciales, dont il vantait l'esprit politique. Tout au plus, il atténuait cette double distribution de compliments par cet aveu difficile à taire, il est vrai, que la composition des comités avait laissé à désirer et que

leur mode de recrutement avait été des plus défectueux(1).

Les législateurs de 1848 se bornèrent donc à faire l'expérience du régime en question et à en éprouver les défauts, sans avoir le mérite de le remplacer par une meilleure organisation du travail. Il était réservé à la Législative, qui en juin 1849 remplaça la Constituante, de supprimer rapidement cette institution condamnée à disparaître sans laisser de regrets. Tout devait l'y inciter, le souvenir des anciens abus, ses propres tendances, son esprit tout différent de celui de l'Assemblée disparue et le très faible respect qu'elle professait pour les œuvres de celle-ci ; enfin les conditions de vie politique nouvelles instituées par la constitution de 1848 qui, tout en maintenant le redoutable système de l'Assemblée unique, avait au moins organisé à côté de cette Assemblée un pouvoir exécutif investi des éléments d'une vie propre.

La critique des comités fut faite avec calme, mais non sans vigueur par Corne, rapporteur de la commission du règlement. « Les comités permanents sont de l'essence
« des Assemblées constituantes qui ont en elles la plé-
« nitude des pouvoirs et qui, pour exercer la souveraineté
« qu'elles tiennent du peuple, ne font pas seulement des
« lois, mais des actes de gouvernement. Les comités per-
« manents sous une Assemblée restreinte au pouvoir légis-
« latif seraient une occasion incessante d'empiétements et
« de conflits. Dans la pratique législative, l'élaboration des

1. *Revue des Deux-Mondes*, loc. citat., page 643.

« lois par le Conseil d'Etat, leur appréciation d'ensemble
« par les bureaux, leur examen approfondi par les commis-
« sions, présentent des avantages plus réels, plus solides
« que celui de la spécialité préconisée par les partisans des
« comités. Cette spécialité même des membres compo-
« sant les divers comités a plus d'une fois révélé ses
« dangers. L'Assemblée Constituante de 1848 n'a-t-elle
« pas senti souvent la nécessité de corriger, par le sens
« droit des hommes en dehors de l'esprit de système, les
« préoccupations trop exclusives des hommes spéciaux ?
« Il n'est pas bon, d'ailleurs, que dans une Assemblée où
« tous doivent prendre part à la délibération et au vote,
« l'examen préparatoire soit absolument concentré entre
« quelques-uns et que la grande majorité de l'Assemblée
« arrive à la discussion complètement étrangère aux
« délibérations préliminaires des projets qui lui sont sou-
« mis. Cette majorité alors ou s'abandonne ou se défie,
« et les délibérations courent le risque ou de n'être pas
« suffisamment éclairées par la contradiction, ou de
« n'aboutir après des débats irritants qu'à des résultats
« négatifs. Enfin l'existence simultanée des comités et
« des bureaux et commissions introduit dans les travaux
« une complication et une surcharge fâcheuses. Bientôt
« arrivent la fatigue, le relâchement, les absences mul-
« tipliées, au grand détriment du prompt et sérieux exa-
« men des lois. »

Avec la Constituante de 1848 finit ainsi le système
des comités permanents, qui fut inauguré avec enthousiasme

siasme, dura un an et disparut presque sans résistance. Depuis cette expérience si peu encourageante, tous les règlements des Chambres qui se sont succédé depuis 1849 ont adopté le principe des commissions. Bien mieux, elles n'ont guère apporté de changements dans l'organisation propre de ces groupes, laquelle est en quelque sorte traditionnelle. Nous étudierons donc maintenant le système actuel, en particulier le nombre et le mode de nomination des deux sortes de commissions en usage : commissions mensuelles et commissions spéciales.

§ 5. — *Système actuel*

Les commissions mensuelles ont des attributions fixées d'avance, les autres sont nommées extraordinairement pour examiner et rapporter des projets ou propositions d'importance variable, d'où une grande diversité dans leur caractère : il n'y a, en effet, entre elles d'autres ressemblances que celles résultant de leur méthode de travail. Quoi qu'il en soit, la coexistence de ces deux genres de commission n'a rien qui puisse étonner, étant donné qu'il existe un assez grand nombre de questions préjudicielles et de matières qui, par elles-mêmes et dans des circonstances normales, ne sont pas susceptibles d'engager de graves débats. Il a paru utile, pour ménager le temps des Assemblées, de les dispenser dans ce cas de la

nomination de commissions spéciales et de l'intervention des bureaux. Et c'est ainsi que, à chaque renouvellement des bureaux, il est procédé à l'élection de quatre commissions mensuelles :

1° Une commission chargée de donner son avis sur toute demande de congé ;

2° Une commission chargée de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux et départementaux ;

3° Une commission chargée de l'examen des pétitions ;

4° Une commission chargée d'examiner les propositions émanant de l'initiative parlementaire et de donner son avis sur la prise en considération.

Comme chacune d'elles se rapporte à un côté de la vie législative, nous donnerons, dans la suite de ce travail, quelques explications sur chacune.

Cependant, dans la suite de ce travail nous n'observerons pas la distinction réglementaire, mais peu scientifique, que nous venons d'établir.

Les commissions spéciales procèdent généralement d'une élection faite dans les bureaux, suivant les formes prescrites pour l'élection des membres de ces mêmes bureaux, c'est-à-dire au scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages exprimés, sauf après deux tours de scrutin sans résultat et en cas de partage égal des suffrages, préférence accordée au député le plus âgé (1). La nomination dans les bureaux a tout au moins cet avan-

1. Règlement du Sénat, art. 41, 14, 57 ; de la Chambre, 12, 15, 89.

tage de ne point employer les séances publiques à une organisation qui intéresse le seul mécanisme intérieur des Assemblées, et il semble qu'en bien des circonstances l'opération pratiquée de cette manière dans les bureaux est de nature à assurer la loyauté du scrutin, susceptible de s'accomplir dans des conditions suffisantes de sincérité et de rapidité, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la nomination des commissaires en séance publique. Nous n'oserions pas trop insister cependant sur cet avantage qui se trouve compensé par un inconvénient grave. Le fonctionnement de la nomination par les bureaux doit, en effet, aboutir le plus souvent, sinon toujours, à l'exclusion de la minorité. On ne peut guère avec les habitudes d'esprit de nos Assemblées désigner à l'avance les bureaux auxquels reviendrait le soin de nommer des commissaires de l'opposition : par une solution simple jusqu'à l'injustice et ridicule de brutalité, on l'a ainsi presque toujours écartée des commissions les plus importantes. L'inconvénient est grand, notamment dès qu'il s'agit de la commission du budget, dont la Chambre a refusé d'admettre la nomination en séance publique et au scrutin de liste (1). Cela n'est point à dire cependant que cette procédure ne soit jamais suivie. Le Sénat, il est vrai, a abandonné cette ancienne tradition, mais à la Chambre des députés, il suffit qu'un député en fasse la demande écrite pour qu'il doive être statué aussitôt sur sa demande, séance tenante et en dehors de toute forma-

1. Chambre, séance du 20 mars 1884.

lité d'urgence (1). Aussi, dans les cas où la nomination d'une commission d'après ce mode est décidée par la Chambre, le seul retard peut résulter de l'accueil fait à la demande d'un député réclamant le renvoi du vote à une date déterminée. Cette demande est suffisamment motivée si la composition de la liste de votation sur laquelle doivent figurer des membres de tous les partis de l'Assemblée n'a pu déjà être arrêtée (2).

§ 6. — *Incompatibilités, séances, etc.*

Telles sont les deux procédures admises pour la constitution des commissions. Elles présentent cette autre différence que les députés membres de deux commissions autres que celles de comptabilité et des congés ne peuvent, d'après les règlements concordants des deux Chambres, faire partie d'une troisième commission jusqu'à ce que l'une des deux premières ait nommé son rapporteur. Il est de jurisprudence parlementaire, depuis une séance de 1837 (3), que la prohibition du règlement s'applique aux commissions nommées par les bureaux. Elle ne s'ap-

1. Des applications en ont été faites et l'affirmation répétée que des demandes de cette nature sont l'application pure et simple du règlement dans les séances des 17 février 1879, 1^{er} mars 1889, 10 mars 1890. Voir au *Journal officiel*.

2. Chambre, 29 novembre 1880. *Journal Officiel*, page 11726.

3. Chambre, séance du 15 février 1837. *Moniteur univ.*, page 314.

plique pas aux commissions élues par la Chambre en séance publique. On peut invoquer à l'appui de cette décision le texte assez ambigu du règlement d'après lequel « tout membre élu commissaire est tenu de déclarer, *devant le bureau*, s'il est libre ».

Les commissions se ressemblent, au contraire, en ce que, aux unes comme aux autres, s'appliquent les mêmes règles quant à la démission des commissaires élus et à l'incompatibilité de principe entre les fonctions de membre d'une commission et de président de la Chambre.

La démission de commissaire peut être offerte par les députés élus, après le premier tour de scrutin, soit dans une déclaration verbale, soit par lettre adressée au président, sans qu'en aucun cas un débat puisse s'engager sur elles pas plus qu'il ne peut s'en produire sur les refus de candidatures (1). Ce sont à peu près les mêmes usages de procédure que pour la nomination des membres du bureau de l'Assemblée.

L'incompatibilité des deux fonctions de président de la Chambre et de membre des commissions résulte également des usages. Parfois, il est vrai, les présidents des Assemblées, qui avant leur nomination appartenaient à une grande commission — par exemple celle du budget — ont continué, même après, à suivre ses travaux et à prendre part à ses délibérations. Tel Gambetta qui en 1879 était membre de la commission du budget et qui devenu pré-

1. Chambre, séance des 16 octobre 1886, 22 et 23 novembre 1892.

sident de la Chambre se rendit à quelques séances de la commission et surtout aux séances de la sous-commission saisie du budget de la guerre. Mais hors cette dérogation la règle demeure entière, surtout pour le Sénat.

Sous l'Empire, le président de ce corps législatif avait la faculté de participer aux travaux des commissions et de les présider (1). L'abrogation de cette disposition fut proposée par des membres assez nombreux lorsque le Sénat, en 1870, fut appelé à délibérer sur son propre règlement. Le motif allégué paraît raisonnable : les commissions ayant un rôle délégué, étant l'expression et l'organe de l'Assemblée sur les délibérations de laquelle leurs travaux exercent une influence légitime. La présence du président au milieu d'elles est de nature à en troubler l'équilibre. Cependant la commission du règlement proposa de maintenir au président le droit stipulé en sa faveur par le décret de 1867. Mais bientôt après, la rédaction de la commission fut repoussée (2).

Les relations du président avec les commissions sont assez restreintes. C'est à lui qu'il appartient, tant qu'une commission récemment élue n'est pas encore constituée, sinon de diriger, tout au moins d'organiser ses travaux et de prendre les mesures nécessaires pour qu'elle soit prête à commencer sa besogne dans le plus bref délai. La convocation qui doit suivre sans retard l'élection est généralement faite pour le lendemain de ce jour et en

1. Décret du 5 février 1867, article 7.

2. Sénat, séance du 4 janvier 1870. *Journal Officiel*, page 15.

cas d'urgence à l'issue des bureaux. Dans l'hypothèse enfin où la majorité des commissaires demanderait d'accord un sursis ou un ajournement et la remise de la convocation à deux ou trois jours, il appartient au président de statuer discrétionnairement sur ce point (1).

Il n'y a point de local ni de temps spécialement déterminés pour les commissions de la Chambre des députés. Tandis que les commissions du Sénat délibèrent ordinairement au Palais même du Sénat dans des salles spécialement affectées à leurs réunions et pour les travaux préparatoires dans les ministères (2), les commissions de la Chambre sont autorisées par les usages à délibérer où elles veulent. Toutefois notons un détail curieux : pour sauvegarder la forme et respecter les principes relatifs au siège des pouvoirs publics, elles se constituent et votent leurs conclusions définitives dans le palais réservé aux délibérations de l'Assemblée dont elles émanent.

Au Sénat comme à la Chambre, les commissions se réunissent à toute heure et même pendant que se tiennent les séances publiques. Si un vote important doit se donner à la Chambre tandis qu'elles sont occupées, c'est le secrétaire général de la présidence qui se charge de les avertir. Nous trouvons une disposition toute contraire en Angleterre : il y est interdit aux comités nommés par les communes, à peine d'annulation de leurs

1. Règl. du Sénat, article 23 ; de la Chambre, article 25.

2. Règlement du Sénat, article 28.

délibérations, de se réunir après 4 heures, moment de l'ouverture légale de la séance (1).

Le bureau des commissions est élu par elles dans les formes prévues pour les nominations faites par la Chambre elle-même (2). Il se compose de deux membres dans celles qui sont d'importance médiocre ; mais il comprend des vice-présidents et des secrétaires dans les commissions nombreuses et essentielles, comme celles des finances et d'initiative parlementaire. On comprend que la maladie, la mort, l'absence d'un président ne peuvent arrêter le fonctionnement de ces organes vitaux de notre vie politique.

Le président n'est d'ailleurs pas astreint, comme celui de la Chambre, à un rôle d'arbitre impartial, en dehors et au-dessus des conflits et de la bataille des opinions. Il prend part, au contraire, à toutes les discussions et à tous les votes, prérogative si naturelle que l'on ne comprendrait pas la solution inverse : le président d'une commission, étant investi antérieurement à ces fonctions spéciales d'un mandat de son bureau, sa non-participation aux votes aurait ce résultat que l'opinion du bureau ne serait plus représentée et défendue dans la commission.

Ces explications nécessaires étant données, il convient maintenant de passer à une étude de la compétence, des fonctions, des pouvoirs, qui appartiennent aux commissions, de leurs rapports avec le Gouvernement et le Parlement.

1. V. de Franqueville.

2. Règl. du Sénat, art. 23 ; de la Chambre, art. 425.

CHAPITRE II

LE RÔLE DES COMMISSIONS EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

§ 1. *Commissions des congés ; de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux ; des pétitions.* — § 2. *Les commissions d'Initiative et les bureaux.* — § 3. *Critique de la commission d'Initiative. Comment on la remplace à l'étranger.* — § 4. *Commissions spéciales.* — § 5. *Les commissions spéciales et les institutions étrangères.* — § 6. *Les commissions spéciales et l'Angleterre.* — § 7. *Propositions tendant à remplacer les commissions spéciales.* — § 8. *Critique de ces propositions.* — § 9. *Réformes nécessaires.*

§ 1. — *Commissions des congés ; de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux ; des pétitions.*

1^o La commission des congés n'appelle que peu d'observations. Son avis est nécessaire sur toute demande de congé ; il doit être en même temps que la demande communiqué à la Chambre par son président (1). Ces demandes de congés ont été, au moins à certains moments assez

1. Règl. du Sénat, art. 17, 103-105 ; de la Chambre, art. 20, 112-114.

nombreuses pour que la commission ait songé plusieurs fois — notamment en mars 1832 et en avril 1871 — à demander que l'auteur d'une demande non motivée par une affaire de famille urgente ou par une maladie, soit tenu de lui fournir des explications écrites ou verbales. Ces vœux n'ont été suivis ni d'une résolution quelconque ni d'une mise aux voix. C'est que, les Chambres refusant assez rarement les congés réclamés par leurs membres (1), partant, les refus de la commission sont aussi rares, si bien que, en 1889, la suppression de la commission elle-même a pu être présentée comme n'offrant aucun inconvénient : ses pouvoirs seraient remis au président de chaque assemblée, lequel recevrait directement les demandes de congés (2). C'est là un projet qui a toute notre approbation, parce qu'il supprime un rouage inutile et un certain gaspillage de temps, consacré à des réunions stériles.

2° De même, il ne peut être fourni que peu de renseignements sur la « *commission chargée de l'examen des projets de lois relatifs aux intérêts communaux et départementaux* ». Il y a plusieurs causes qui tendent à lui ôter presque toute influence réelle. Le plus souvent son dessaisissement au profit d'une commission spéciale est proposé, sous le simple prétexte qu'en raison de l'importance du projet de loi — encore qu'il s'agisse d'un

1. Voir des exemples et causes de refus rapportés par Pierre, *op. cit.*, n° 491.

2. Voir un rapport de M. Francis Charmes.

intérêt local, — il y a lieu de déroger aux formes ordinaires. On invoque aussi parfois ce motif que le projet de loi, tout en étant relatif à un intérêt purement départemental, ne se rattache pas moins à des questions de principe et tranche des litiges d'ordre général. Ainsi la première allégation a suffi pour faire attribuer à des commissions extraordinaires l'examen de projets tendant à autoriser des transferts de préfecture (1), des emprunts par des municipalités (2) et des échanges d'immeubles entre l'Etat et des particuliers ou des villes (3). Le second motif a paru assez concluant pour faire enlever à la commission d'intérêt local la connaissance d'un projet de loi (4) tendant à définir et à fixer le régime d'exploration des mines communales.

Cen'est pas tout : l'influence et l'activité de cette commission sont fréquemment entravées, presque annihilées par l'habitude très critiquable de l'administration de ne présenter qu'à la fin des sessions les projets d'intérêt local, gardés et oubliés trop longtemps dans les préfectures. Il résulte de cet usage défectueux, imputable surtout aux départements de l'intérieur et des finances, une précipitation fâcheuse dans l'étude des projets, trop souvent, un vote concomitant au dépôt du rapport ; très fréquem-

1. Ass. nationale, 3 décembre 1849, transfert de Montbrison à Saint-Etienne de la préfecture de la Loire.

2. Chambre, 6 mai 1887 ; Assemblée, 12 août 1871, emprunts de la ville de Paris.

3. Chambre, 16 novembre 1871.

4. Chambre, 28 mai, 11 juin 1892

ment, des erreurs et des inexactitudes ; et toujours, de l'aveu même de l'administration (1), une absence des garanties désirables dans le contrôle législatif réservé aux intérêts départementaux et communaux. Or, la pratique parlementaire n'a encore trouvé d'autre remède que l'avertissement donné par le président des Assemblées de « hâter le dépôt de ces projets » (2).

3° Bien plus important est, au contraire, dans la pratique parlementaire actuelle, le rôle de la *Commission des pétitions*. Saisie de toutes les réclamations déposées suivant les règles établies, exemptes de toute fin de non-recevoir et inscrites par les soins du bureau des procès-verbaux sur le rôle général, cette commission est compétente pour faire sortir leur effet aux pétitions et pour fournir à l'Assemblée des travaux authentiques et officiels, des documents d'un caractère légal, susceptibles d'être ultérieurement invoqués dans les débats parlementaires.

Ses travaux n'ont d'autres limites que celles du droit de pétition lui-même, à ceci près que, seules, lui échappent les pétitions se rapportant à des propositions de de lois actuellement soumises à l'examen de commissions spéciales. Sa compétence est aussi absolue qu'elle doit l'être logiquement pour le développement et le jeu normal de ses pouvoirs réguliers, mais ce serait de la part

1. Voir Pierre, *op. cit.*, page 723, circulaire en date du 7 juillet 1880 émanant du ministère de l'intérieur aux préfets.

2. Sénat, 29 décembre 1884, *Débats parlam.*, page 2057.

de ses membres un détournement des pouvoirs attribués, une sorte d'abus de mandat, s'ils appuyaient de leurs signatures, à titre collectif et en qualité de commission, une proposition destinée à faire aboutir le vœu d'un pétitionnaire, ou encore s'ils mettaient en mouvement l'action publique sur une plainte de l'un d'entre eux et sans l'agrément des Chambres. A cet égard, la sphère d'action des commissions des pétitions est bien définie dans la doctrine et la pratique parlementaires ; elle ne saurait faire aucun doute (1).

Le rôle de la commission des pétitions, ainsi délimité, consiste à appliquer la question préalable aux demandes inconstitutionnelles, inopportunes ou inconvenantes, à prononcer l'ordre du jour (2) ou à voter le renvoi par la Chambre au ministre compétent. Le règlement de chaque Chambre l'investit de la mission de rapporter éventuellement en séance publique les pétitions préalablement insérées au feuilleton, qui est distribué hebdomadairement à la Chambre, et mensuellement au Sénat (3). Le comité secret ne pourrait être proposé que pour discuter les conclusions du rapport et non le rapport lui-même.

Ajoutons que c'est seulement au Sénat qu'une de-

1. Chambre, séances du 1^{er} août 1879, du 19 octobre 1886, *Journ. officiel*, 2 août 1879, 20 octobre 1886, page 1569.

2. Il n'est pas nécessaire que ce vote de l'ordre du jour soit motivé.

3. Sur ces feuilletons, voir Pierre, page 592, *ouv. cité*.

mande doit être régulièrement formulée, et par écrit, pour que le rapport soit fait de plein droit. Des conclusions verbales suffisent à la Chambre des députés (1).

§ 2. — *Les commissions d'initiative et les bureaux.*

Nous allons maintenant passer à l'étude des commissions qui se rapportent directement à l'attribution première des Chambres, à leur fonction la plus essentielle : la confection des lois. Rappelons tout d'abord quelques notions élémentaires sur le droit d'initiative en cette matière. On sait que les Chambres ne jouissent pas d'un droit privatif et exclusif quant à l'initiative des lois ; car chez nous, et en dépit de l'opinion contraire de certains publicistes fidèles aux usages anglais (Prévost Paradol) (2), le régime parlementaire admet sur ce point une solution moyenne : l'initiative concurrente du président de la République et des membres des Assemblées (3). Aussi distingue-t-on, suivant leur origine, les projets de loi et les propositions de loi, les *projets*, d'origine gouvernementale, étant destinés à être immédiatement et directement examinés au fond ; les *propositions*, émanant

1. Séance du 19 janvier 1884 de la Chambre. Voir *Journal officiel*, 20 janvier.

2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, page 97.

3. M. Esmein, *op. cit.*, p. 498, énumère les solutions admises à cet égard dans les diverses constitutions françaises.

des membres des Assemblées, étant, au contraire, discutées préalablement et suivant une procédure spéciale, au point de vue restreint de leur utilité et de leur opportunité. La même méthode d'examen, en effet, ne saurait s'appliquer aux réformes proposées par le gouvernement et à celles proposées par les membres des deux Chambres. L'initiative parlementaire paraît moins sûre et plus capricieuse que l'initiative gouvernementale, ce qui d'ailleurs n'enlève rien à son caractère nécessaire comme correctif éventuel de l'initiative gouvernementale. Aussi les projets gouvernementaux, sans nul examen de leur forme et de leur utilité sont-ils sans délai distribués et renvoyés aux bureaux ; les propositions de loi ne sont, en principe, soumises à la même procédure qu'après un examen fait par une commission spéciale et la prise en considération, décidée par l'assemblée saisie. Cette procédure peut être écartée dans certains cas.

Ayant rappelé ces notions fondamentales, nous allons procéder maintenant à une étude détaillée des commissions d'initiative.

Parmi les points librement déterminés par les règlements des Chambres françaises, figure en première ligne, la division de l'Assemblée en bureaux mensuels (les règlements actuels en fixent le nombre à neuf pour le Sénat, à onze pour la Chambre des députés). Ils constituent la clef de voûte de tout le travail consacré à la confection des lois dans notre pays. De la division en bureaux dérivent, en effet, tous les autres procédés de prépara-

tion et d'élaboration. La mission de chacun d'eux est de se livrer à un examen préalable des projets déposés par le gouvernement, puis de choisir parmi ses membres un commissaire qui devient ainsi le représentant de l'opinion adoptée par la majorité du bureau et se trouve chargé, par l'effet de cette élection, de défendre cette opinion devant les commissions parlementaires. D'après les termes du règlement les bureaux sont saisis de tous les projets de loi mis par la Chambre à l'ordre du jour de leurs travaux (1). Cette mise à l'ordre du jour des bureaux est proposée aux Assemblées par leur président, lequel est tenu de s'inspirer dans l'exercice de cette prérogative spéciale de leur vœu présumé ou manifeste. Il y a là une affaire d'appréciation et de tact dont la formule a été donnée devant l'Assemblée nationale, le 3 juillet 1873, par son président M. Buffet ; reprise et appliquée à la Chambre, dans les séances du 18 octobre 1884 et 21 décembre 1889. M. Buffet s'exprimait ainsi : « La mise à l'ordre du jour des bureaux soulevait une question d'opportunité qui avait une importance politique considérable et dont l'Assemblée était seule juge. Mon devoir était de ne proposer, en cette circonstance, la mise à l'ordre du jour qu'au moment où j'aurais lieu de croire que cette proposition serait conforme au sentiment de l'Assemblée à qui appartient cette décision » (2). En tout cas, aux termes d'une jurisprudence parlementaire constante, les

1. Voir régl. de la Chambre, art. 40 et 61.

2. Assemblée nationale, séance du 3 juillet 1873, *Journal officiel*.

bureaux ne peuvent procéder à l'accomplissement de leur mission que sur des projets effectivement déposés (1).

Malheureusement, les conditions même de leur recrutement, l'exagération de leur nombre et la durée trop brève de leurs pouvoirs condamnent ces bureaux tout au moins à l'impuissance. Trop souvent, on a eu lieu de critiquer soit un défaut de compétence sérieuse chez leurs membres, soit encore une représentation par trop artificielle et inégale de leurs groupes politiques. Un inconvénient surtout se fait sentir de plus en plus, d'autant plus regrettable par ailleurs qu'il serait bien facile d'y remédier : encore que le renouvellement mensuel prescrit par les règlements de la Chambre et du Sénat (2), ne soit pas de droit strict, il est malheureusement devenu traditionnel, ou pour employer un terme plus dur, mais trop juste, il a été consacré par l'esprit de routine, à tel point que les bureaux manquent absolument de consistance ; ce qui paralyse, bien entendu, tout travail régulier et fécond. A cet égard, nous ne pouvons que constater la supériorité à tous égards des bureaux du Reichstag allemand. Ceux-ci, en effet, sont désignés au sort une fois par an, et habilités pour toute la durée de la session. Ils ont aussi le droit de s'emprunter mutuellement des membres spécialement compétents. Ils doivent, enfin, prendre ces commissions dans chaque groupe politique,

1. Sur les exceptions à cette règle et leur portée, voir Pierre, *ouv. cité*, page 760-1.

2. Régl. de la Chambre, art. 12 ; du Sénat, art. 14.

suivant une proportion déterminée pour chacun d'eux par une commission extra-parlementaire, sorte de conseil des anciens de tous les partis.

Nous ne trouvons aucune de ces heureuses dispositions dans le système français, de telle sorte qu'un parlementaire autorisé a pu donner de nos bureaux cette définition sévère, mais qui n'est sans doute point exagérée :
« des groupes formés chaque mois par le hasard, si éphé-
« mères qu'aucune vie collective ne peut s'y dessiner, si
« impuissants que la majorité des députés négligent de
« prendre part à leurs travaux, lieux de passage où l'on
« vient quelques minutes avant la séance publique, et où,
« ignorant presque toujours quels collègues on y trouve,
« on donne négligemment son suffrage pour un commis-
« saire en se débarrassant de son pardessus et en étei-
« gnant son cigare, avant de monter sur la scène, la vraie,
« la seule, celle où l'on est entendu du pays quand
« on parle, celle où les votes émis sont rendus pu-
« blics » (1).

Cet abus ne date pas de la Constitution de 1875 et il faut bien constater que le fonctionnement et la durée du régime parlementaire n'y ont à cet égard apporté aucun changement. Les plaintes que nous venons de rapporter, on les avait déjà entendues dans la bouche du président Dupin, sous la monarchie de Juillet. « Dans l'état actuel », disait le spirituel parlementaire, il y a maintenant

1. André Lebon, *Revue politique et parlementaire*, nov. 1894, p. 230, article intitulé : La réforme parlementaire.

soixante-trois ans, « les bureaux sont formés au hasard
« par la voie du sort ; à peine si l'on a le temps de s'y
« reconnaître et de s'y compter. On s'y rend assez peu
« exactement, excepté dans quelques circonstances où
« l'insouciance est stimulée par la politique. On y dis-
« cute rarement. Il semble qu'on craigne de se dépouil-
« ler prématurément de ses bonnes pensées, on les
« réserve pour la tribune. Dans le choix des commis-
« saires, on se montre, en général, préoccupé de la cou-
« leur politique de leurs opinions bien plus que de leur
« aptitude au sujet qu'il s'agit de traiter. Souvent même
« on abandonne le candidat qui conviendrait le mieux et
« qu'on désire le plus pour éviter celui qu'on redoute
« et qui a le plus de chances de passer. En résultat, il
« est souvent douteux qu'un commissaire soit l'expres-
« sion exacte de l'opinion de la majorité de son bureau
« et ce commissaire est peu certain lui-même de connaître
« parfaitement le vœu de son bureau sur les diverses
« parties de la loi en discussion. Ajoutez à cela que même
« dans le cas où les influences politiques exercent le
« moins leur empire, un bureau par le seul effet du
« hasard peut se trouver très riche en hommes spéciaux,
« tandis qu'un autre sera moins heureusement partagé
« sous ce rapport. Or les échanges ne sont pas permis
« entre les membres des divers bureaux ».

Pourtant ces bureaux à composition si disparate et à fonctionnement irrégulier constituent les commissions dont la compétence technique est par là même annihilée.

La mobilité des bureaux explique l'extraordinaire instabilité de doctrine des commissions, le découragement que l'on constate sans peine chez les assemblées, conscientes au moins pour partie de l'inutilité de leurs efforts, la longueur de l'élaboration nécessaire pour faire aboutir les lois les plus indispensables. Ces résultats regrettables dans l'intérêt de la dignité nationale et de la législation sont particulièrement funestes dans un pays de civilisation riche et complexe, où la fonction législative s'exerce sans discontinuer et où, comme en France, « après avoir
« adopté la forme précise du droit écrit pour toutes les
« institutions civiles, l'esprit national répugne à leur
« développement ou à leurs transformations au moyen
« d'errements coutumiers » (Ch. Lefebvre). Le mal est par tous dénoncé (1). La dissémination d'efforts, la lenteur du travail et plus souvent encore le défaut quasi-universel de compétence proviennent de ce que le système actuel de nomination des commissions ne fait pas une place suffisante aux réservés et aux modestes dont l'unique satisfaction est peut-être de demeurer les spectateurs d'une pièce fort mauvaise.

Et pourtant le travail des commissions seul se prête aux échanges de vues et d'observations faites sans préoccupation du spectacle que l'on peut offrir au public, avec une attention plus soutenue, un sens pratique plus grand et une bonne foi plus entière.

1. Voir discours de M. Léon Bourgeois, séance 3 février 1890, Chambre.

Au demeurant, le rôle des commissions, ainsi recrutées trop souvent à la faveur de la courtoisie ou de l'indifférence des bureaux, est rendu difficile par la connaissance insuffisante des sentiments de la Chambre à l'égard des projets dont elles sont saisies. Le débat trop sommaire qui a précédé leur élection dans les bureaux, ne saurait, en effet, éclairer suffisamment les commissions. Or les relations officielles établies entre elles et le Parlement se bornent aux rapports qu'elles lui font, car les communications que les Chambres ont plus d'une fois essayé (1) d'établir avec une commission par voies de résolutions spéciales pour leur indiquer l'ordre et la base de leurs travaux ne sont pas prévues par le règlement. Il suit de là que les bureaux ne sauraient être réunis à l'effet de demander des renseignements sur l'état de leurs travaux aux commissions instituées.

La procédure à l'égard des propositions d'initiative parlementaire est la même sauf les complications initiales que l'on rencontre ici. Voici en quoi elles consistent : avant d'être déférées par l'Assemblée aux bureaux, les propositions de loi sont soumises à une commission dite *commission d'initiative*, nommée en principe tous les mois, lors du renouvellement des bureau, en même temps que les commissions par nous étudiées plus haut. Cette commission ne diffère des autres que par le nombre de ses membres. Tandis que celles-ci sont composées d'autant

1. Voir plus loin, nous y reviendrons.

de membres qu'il y a de bureaux (neuf au Sénat, onze à la Chambre), elle compte deux membres par bureau, soit dix-huit au Sénat et vingt-deux à la Chambre. Son rôle consiste à faire dans la quinzaine sur l'utilité et sur l'opportunité de la proposition un rapport sommaire d'après lequel l'Assemblée statue sur la prise en considération. Si celle-ci est accordée, la proposition est soumise à la même procédure que les projets de loi (examen des bureaux, discussion par une commission spéciale). Il va sans dire que les propositions déjà adoptées par une Chambre et transmises à l'autre échappent dans cette dernière à la commission d'initiative et à la procédure de prise en considération. Elles vont directement aux bureaux ou aux commissions spéciales qui détiennent des propositions ou projets se référant au même ordre de choses. Ainsi s'expliquent les termes des règlements (1) d'après lesquels toute proposition adoptée par une des Chambres est soumise dans l'autre à la procédure des projets gouvernementaux.

§ 3. — *Critique des commissions d'initiative. — Comment on les remplace à l'étranger.*

Pas plus que l'organisation des bureaux, celle de la commission d'initiative n'est à l'abri de la critique.

1. Règlement : Chambre, 142 ; Sénat, 77 § 2.

Elle nécessite de profonds remaniements, à raison de sa mobilité qui l'empêche d'acquiescer de l'autorité et de créer une jurisprudence. Son œuvre est non moins défectueuse, à raison de sa complaisance, parfois excusable, qui l'incite à laisser passer trop de propositions, destinées à bénéficier par là même de la prise en considération et à multiplier le nombre des commissions et des rapports. Le vote des Assemblées, comme le savent ceux qui suivent de près les débats parlementaires, est généralement conforme aux conclusions de la commission. D'où encombrement de travail, accumulation de propositions sans grande valeur, et par là même préjudice causé à l'étude des réformes sérieuses.

Cette complaisance s'explique d'ailleurs, en grande partie, par l'alternative dans laquelle la commission est ensermée : conclure à la prise en considération, ou bien, au contraire, proposer le rejet pur et simple ou la question préalable. L'impossibilité de demander l'ajournement à une date suffisamment éloignée la prive de la faculté qui serait précieuse d'écarter des propositions pour lesquelles le rejet pur et simple paraît trop rigoureux, étant donné qu'elles sont simplement inopportunes à cause de l'encombrement de l'ordre du jour.

En fait, bien souvent après un laps de temps très supérieur à celui qui serait nécessaire pour un examen approfondi, la commission d'initiative propose à la Chambre, tantôt la prise en considération, tantôt l'ur-

gence, avec une déplorable facilité, peu justifiée par l'utilité contestable de la proposition (1).

D'autre part, bien des propositions lui échappent, soit parce qu'un vote de l'Assemblée les renvoie à une commission spéciale déjà en fonctions et saisie de propositions analogues, soit parce qu'un vote de même origine et de but différent admet la délibération immédiate de la proposition en dehors de tout examen par voie de commissions, soit surtout parce que les auteurs de propositions obtiennent trop fréquemment une déclaration d'urgence devenue dans nos mœurs une sorte de politesse qui ne se refuse guère, mais n'avance pas beaucoup les choses (2).

C'est ainsi que tout à la fois par sa faute et par suite de circonstances fâcheuses, se trouve réduite presque à l'impuissance l'institution réglementaire de la commission d'initiative qui aurait pu rendre de très réels services.

La commission d'initiative n'a pas d'analogue dans les pays étrangers. C'est ainsi qu'en Angleterre, la présentation d'un bill par un membre de la Chambre des Communes (ministre ou non) doit être autorisée et la motion appuyée par un collègue. Cette autorisation est accordée après exposé sommaire des motifs et du but,

1. Discours de M. Proust, Chambre, 6 février 1890 ; Guyon, *De la préparation des lois* (discours de rentrée de la Cour de Pau, 16 octobre 1890).

2. M. Ribot, séance du 1^{er} juillet 1895, Chambre des députés, *Journal officiel*, 2 juillet.

ou, au contraire, sans nuls débats, selon que la motion soulève ou non une opposition. Sauf pour certains bills (ceux qui portent un vote de subsides, une charge pour les contribuables), il n'y a pas soumission préalable du bill à un comité (1). La présentation autorisée peut être faite dans la même séance, suivant un cérémonial particulier (2). Après quoi, sur une question du speaker (« Que ce bill soit actuellement là pour la première fois »), une première lecture du bill, au moins de son titre, est faite par le *clerk*. Simple formalité, car c'est seulement au jour fixé alors par la Chambre pour la deuxième lecture que le bill, mis à l'ordre du jour, est discuté dans son principe et que le renvoi en est fait, ordinairement au « Comité de la Chambre entière », ou extraordinairement à une commission spéciale. Le seul effet réel de la première lecture est de rendre la Chambre « propriétaire du bill », lequel ne peut être désormais altéré sans son ordre.

Au Reichstag allemand, nous trouvons une procédure semblable. Il n'y a pas d'examen des propositions législatives par une commission, avant que n'aient eu lieu une lecture et un débat général en séance publique, trois jours après leur distribution. Après cette première lecture est décidée la question de savoir si l'examen de la proposition sera oui ou non renvoyé à une commission ou bien continué purement et simplement en séance

1. Erskine May, *Law of Parliament*, XVIII.

2. Franqueville, tome III, page 384.

publique plénière (1). Le Reichsrath autrichien présente, sur ce point, un règlement analogue.

En Italie où, comme chez nous, est faite une certaine distinction entre l'initiative du ministre et celle des membres de la Chambre, les propositions dues à l'initiative parlementaire sont lues en séance publique, si trois des neuf bureaux de la Chambre ou les deux cinquièmes des membres du Sénat n'y font obstacle (2). Cela rappelle assez l'ancienne procédure admise en France sous le gouvernement de juillet.

Sauf des différences de détail que nous ne saurions nous astreindre à énumérer, c'est le même système, dans ses lignes générales, que nous trouvons suivi en Belgique devant la Chambre des Représentants.

Ainsi, la France, en admettant la commission d'initiative, se place délibérément en dehors de l'expérience de tous les autres peuples et reste le seul pays parlementaire dans lesquels les propositions de lois ne sont pas, dès leur dépôt, soumises à une délibération en séance publique qui puisse permettre la manifestation des tendances de chaque parti politique. Le mécanisme compliqué admis chez nous serait-il plus avantageux si la commission d'initiative, au lieu d'arrêter à de rares intervalles un projet de l'opposition, se montrait attentive dans l'accomplissement de sa tâche et réellement vigilante à

1. Dupriez, I, p. 539.

2. Palme, *Corso di diritto costituzionale*, tome II, pages 280 et sq.; Mancini Galeotti, *Norme del Parlamento...*, page 193.

arrêter l'activité intempérante des législateurs (1) ? Il est bien permis d'en douter. Mais, en fait, et considérant ce qui se passe chez nous tous les jours, constatons une fois de plus que le règlement qui a institué ce rouage parlementaire n'a pas atteint son but. « Dans les bureaux, c'est à qui évitera d'être nommé commissaire », a dit Jules Simon, cet observateur si fin et si lucide, « et quand on est nommé, malgré soi, on se montre d'une indulgence sans bornes pour les conceptions de ses collègues » (2). Nous guidant par l'observation des autres peuples, nous ne croyons pas à l'utilité de cette institution et la supprimer nous paraîtrait encore le meilleur moyen de l'améliorer.

Cette solution radicale n'a pas, il convient de l'avouer, obtenu en 1889, l'agrément de la commission chargée d'examiner les propositions de réforme du règlement. Son rapporteur, M. Francis Charmes, proposait de lui reconnaître, à l'encontre de toute proposition, le droit de conclure à l'ajournement pour un délai minimum de trois mois et celui de déposer des rapports, non plus spéciaux à chaque proposition, mais englobant toutes propositions analogues et susceptibles d'être renvoyées à une même commission (3). Dans un rapport fait, le 12 juillet 1898,

1. Voir Laffitte, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, p. 201.

2. Jules Simon, *Le régime parlementaire en 1894*, dans *Revue polit. et parlement.*, 1^{er} juillet 1894.

3. Le rapport ainsi fait par la Commission d'initiative serait livré au président de la Chambre chargé d'en faire connaître les conclu-

à la Chambre, M. Graux n'a pas admis davantage l'idée d'une suppression de la commission d'initiative, il se borne à réclamer pour elle une durée annuelle. Il est très regrettable que nous ne soyons pas mieux au courant des législations étrangères et de la pratique des autres nations. On pourrait en citer bien des exemples ; dans le cas qui nous occupe, cette négligence a eu de fâcheux résultats.

Chacune des commissions spéciales a compétence pour l'examen des projets et des propositions de loi qui lui sont transmises après leur prise en considération par l'Assemblée. Elle peut, à son gré, en modifier le texte tant qu'il n'est pas intervenu de vote définitif de la Chambre (1).

Cette compétence est, en principe, définitive en ce sens que, dès le jour où la commission est complète et constituée, la connaissance des propositions renvoyées sans

sions par voie d'affiches. Passé un délai de quinze jours et à défaut d'opposition formée par vingt membres au moins et soumise à un vote exprès de l'Assemblée, les décisions proposées par la Commission deviendraient définitives. Voir Chambre, 4 février 1890.

1. Il résulte de là que même dans l'intervalle de deux lectures, une commission est en droit de présenter une rédaction entièrement différente de celle sur laquelle avait porté la première lecture. Voir Pierre, *ouv. cité*, page 793. C'est ainsi que, pour une proposition de M. Princeteau, sur l'élévation des taxes des greffiers des justices de paix, l'Assemblée, dans les séances des 22 juin et 16 novembre 1875, adopta un texte présenté par la commission, lequel était tout différent du texte discuté le 16 février précédent.

observation et en vertu du mécanisme réglementaire, ne peut lui être enlevée par la Chambre et transférée à une autre commission (1) en dehors de toute demande formée par les commissaires eux-mêmes et sauf des cas exceptionnels. Il convient, en effet, de protéger les commissions contre des renvois ou des dessaisissements qui modifieraient inutilement la nature de leur mandat. L'examen de ces différentes hypothèses de dessaisissement sera fait ultérieurement.

Tout ce que nous venons de dire ne met pas obstacle, d'ailleurs, à ce que, soit au moment du dépôt, soit à une phase quelconque de la procédure, la Chambre use de son droit de décider que toutes les affaires ayant un caractère connexe seront jointes pour être examinées par une même commission. La Chambre des députés a même déclaré à cet égard, par deux fois, contrairement aux conclusions de sa commission d'initiative, qu'était régulière et possible la nomination de commissions générales, compétentes pour connaître pendant toute la durée d'une législature de toutes les propositions concernant un objet déterminé, telles que les douanes, le recrutement, l'avancement dans l'armée. Ce faisant, elle n'a point cru porter atteinte aux droits réglementaires des commissions d'initiative et des bureaux (2). En semblable cir-

1. Cette idée a été rappelée dans les séances de la Chambre, 29 janvier et 3 février 1891.

2. Chambre, 6 mars 1882, 20 janvier 1890. V. proposition de M. Arnous sur la coordination des lois par le Conseil d'Etat, 10 juillet 1894.

constance, il est de jurisprudence parlementaire, discutée mais bien établie par de nombreux précédents (1), que la commission a le droit d'opérer la fusion de deux ou plusieurs propositions et de combiner en un seul des projets même émanant de ministères différents. Il est possible que cette méthode puisse engendrer une certaine confusion, mais il nous paraît certain que ces prétendus inconvénients ne sont pas graves, étant donné, d'une part, le droit d'amendement des membres de l'Assemblée, grâce auquel certaines dispositions de la commission peuvent être écartées de la discussion, et, d'autre part, le droit du président de la République de retirer, après un changement de ministère, au moyen d'une série de décrets, tout ou partie des projets présentés par le cabinet démissionnaire.

La compétence ainsi donnée aux commissions spéciales s'explique par le désir que les lois ne soient pas votées, au hasard des circonstances par une majorité d'incompétents. La tâche des commissions apparaît comme une œuvre de patiente élaboration, pleine de difficultés. Ont-elles toujours appliqué à sa réalisation une attention bien scrupuleuse, tout au moins une bonne méthode de travail ? On pourrait à ce sujet, citer, une fois de plus, M. Lebon qui s'exprime ainsi : « Le silence est si profond

1. Ces précédents remontent aux séances de la Chambre des 11 décembre 1830, 6 janvier 1831, 15 mars 1877, 6 janvier 1878 ; de l'Assemblée nationale des 15 décembre 1871 et 27 juillet 1872. Une discussion en a été faite le 12 juin 1837 par Dupin.

« autour d'elle (la commission) que souvent elle s'en-
« dort ; quand elle possède assez de vitalité pour résis-
« ter au sommeil elle fait un rapport après plusieurs
« mois écoulés » (1).

Sans rien vouloir exagérer et en faisant une large part aux exceptions, constatons à la suite de cet auteur que cette institution ne donne pas d'heureux résultats. Tantôt le débat public ruine l'œuvre des commissions qui est ainsi à refaire, tantôt les amendements au texte proposé par la commission font un tout peu harmonieux, discordant dans ses parties. Souvent enfin la mauvaise besogne parlementaire tient à l'afflux des projets sur le bureau de la Chambre. Or après la nomination des commissions, bien souvent les souvenirs de la cause initiale des propositions s'affaiblissent, les réunions s'espacent et la session finit par s'écouler avant toute élaboration du rapport. A ces divers points de vue les commissions spéciales encourent justement le reproche que Bentham formulait contre les *committees* anglais chargés d'examiner les bills privés, elles représentent « la minimisation du temps à remplir les fonctions nécessaires, et la maximisation de la perte du temps ». Les exemples sont trop nombreux des extraordinaires lenteurs occasionnées par l'éparpillement des commissions spéciales. On a cité notamment ce fait significatif : les dispositions relatives à la chasse ayant été détachées

1. Lebon, article cité, page 231, 232.

du Code rural et remises à une commission spéciale, il s'est trouvé que la commission du Code rural fit voter toute la loi, tandis que la commission de la chasse s'était contentée de déposer un rapport l'avant-dernier jour de la législature (1).

Le mal est donc certain, certaine également sa cause. Supprimer l'initiative des Chambres ou leur droit d'amendement, ce serait supprimer une cause du mal, mais une solution tellement radicale ne peut se proposer à la légère et entraînerait peut-être des inconvénients aussi graves que ceux qu'elle viserait à supprimer. Elle aurait tout d'abord pour résultat d'abaisser les Assemblées au rang de Chambres consultatives. C'est pourquoi les propositions de modification du règlement, poursuivant un but plus restreint, tout en maintenant le régime des commissions, cherchent les moyens de leur donner plus de compétence et d'imprimer à leurs travaux plus de célérité.

Il n'en saurait être en France comme en Prusse où la nomination et l'existence de commissions spéciales deviennent de plus en plus rares. Les ministres y sont portés à combattre avec ardeur la nomination d'une commission et à demander une seconde délibération immédiate (2). Les Chambres françaises ne s'accommo-

1. Graux, Révision du règlement de la Chambre (*Revue polit. et parl.*, 10 juin 1898).

2. Dupriez, tome I, pp. 404 et 539 ; Montanus, chronique dans la *Revue politique et parlementaire*, sept. 1898.

deraient pas d'un pareil état de choses, c'est pourquoi un autre système paraît au contraire être très en faveur, celui des commissions permanentes et des grands comités.

En Belgique, le travail de la section centrale, chargée de l'examen d'un projet de loi se fait, à la vérité, d'une façon analogue à celui d'une de nos commissions spéciales, mais, et en ceci réside la différence, après le rapport fait au nom de la section, c'est sur le texte du projet primitif, et non sur le texte remanié, que la Chambre est appelée à voter, et les modifications proposées par la section centrale sont considérées comme des amendements. Chez nous, au contraire, le vote se fait sur le texte de la commission par le travail de laquelle a pu être complètement défigurée le projet ministériel (1).

En Suède fonctionnent cinq commissions permanentes élues concurremment par les deux Chambres et compétentes de droit pour examiner la plupart des projets et exercer, en quelques cas déterminés, certains pouvoirs de contrôle. Une disposition du règlement limite, quant aux matières relevant de leur compétence, le libre exercice de l'initiative parlementaire au délai de dix jours qui suit l'ouverture de la Diète (2).

L'Allemagne emploie cumulativement les deux systèmes des grandes commissions et des comités permanents. Ainsi au *Reichstag* qui représente, non pas les tendances

1. Dupriez, t. I, page 243.

2. Rod. Dareste, *Bulletin société législ. comparée*, 1876, page 267.

autonomistes des Etats, mais, au contraire, l'idée unitaire, les sept sections entre lesquelles sont répartis les députés pour toute la durée de la législature nomment, pour l'examen de questions spéciales et de projets de loi déterminés, des commissions temporaires et à compétence spécialisée ; pour l'expédition d'affaires plus générales et correspondant à certains services, des commissions permanentes et à compétence plus large au nombre de six (ordre du jour, pétitions, commerce et industrie, finances et douanes, justice, dépenses et recettes de l'Etat). Les unes et les autres sont tenues de prévenir le chancelier de l'Empire du jour et de l'objet de leur réunion (1). Au Bundesrath, qui est tout à la fois, on le sait, une Chambre haute, un Conseil d'Etat, une conférence diplomatique, une Chambre d'Etats, onze comités sont chargés de l'accomplissement des attributions exécutives, législatives et judiciaires dévolues à ce grand corps. Nommés à cet effet au début de chaque session, ils bénéficient d'une collation de pouvoirs annuels et extraordinaires. Huit procèdent de la constitution elle-même (2) : armée, marine, douanes et impôts, commerce, chemins de fer et postes, affaires judiciaires, finances, affaires étrangères. Trois autres, au contraire, procèdent d'une simple décision du Conseil fédéral : Alsace-Lorraine, Constitution, ordre du jour. Déterminé quant à son mi-

1. Dupriez, tome I, page 526 ; Daguin, *Bulletin société législ. comparée*, 1876, page 179.

2. Dupriez, I, pages 505 et sq.

nimum (cinq), le nombre des membres du comité ne l'est pas quant à son maximum ; les traditions parlementaires l'ont cependant fixé à sept. Les commissaires ainsi élus le sont bien moins par le Conseil fédéral lui-même que par leurs propres Etats. En effet, c'est par voie de scrutin secret que sont désignés les Etats appelés à avoir une voix dans le comité, la représentation n'étant de droit que pour la Prusse dans tous les comités et dans quelques-uns pour certains Etats auxquels cette faveur a été octroyée par une loi ou un traité (1). Quant à leur mission, elle est de plusieurs sortes. En bien des cas leur travail n'est pas seulement préparatoire de l'œuvre du Conseil fédéral, il comporte aussi parfois un droit de décision propre et l'autonomie législative en certaines matières, tantôt un droit d'intervention administrative directe qui est ou permanente ou limitée au laps de temps qui s'écoule entre les sessions. Le rôle du comité des affaires étrangères seul est très limité, c'est celui d'un organe de transmission entre les Etats, le conseil fédéral et l'Empereur (2).

Aux Etats-Unis, l'existence, de *Standing Committees* (comités permanents) dans les deux Chambres du congrès est le procédé grâce auquel s'atténue de plus en

1. Labaud, *Staatsrecht des deutschen Reiches* (collection Marquardtsen), tome I, page 263. Il faut observer que, par dérogation aux règles ci-dessus énoncées, le choix des membres qui composent les comités de l'armée et de la marine appartient à l'Empereur.

2. Dupriez, tome I, page 516.

plus la séparation théorique absolue et l'indépendance constitutionnelle entre les pouvoirs législatif et exécutif (1). Car, influant sur la politique et l'administration des ministres, beaucoup plus que les ministres eux-mêmes n'influencent sur la législation, ces comités peuvent par des mesures législatives ou budgétaires déterminer à leur convenance la direction générale de la branche d'administration qu'ils contrôlent en fait (2).

Tout projet déposé devant la Chambre des représentants, y fait l'objet de deux lectures au cours desquelles n'est élevée nulle discussion et que clôture une adoption, pure formalité habituelle. Le bill est alors renvoyé à l'un des *Standing Committees* créés, de toutes pièces, par les règlements des Chambres. On y trouve des représentants des divers partis de l'Assemblée et la discussion y est presque toujours fort sérieuse. Aussi leur activité grandissante a-t-elle influé directement sur leur développement numérique.

Les *Standing Committees* ont d'abord été institués à la Chambre des représentants : ils sont contemporains du début de l'Union. Cette institution parut assez satisfaisante pour être imitée au Sénat (1816). Une différence d'origine ne distingue pas seulement les comités des deux

1. M. Esmein, ouvrage cité, pp. 281, 295, qui rapporte le jugement sévère de M. Wilson sur ces comités : « Les freins et contrepoids » se sont montrés malfaisants juste dans la mesure où « ils ont réussi à s'établir dans la réalité. »

2. Bryce, *American commonwealth*, I, 215 ; Carlier, *Républ. améric.*, II, p. 69.

Assemblées (1). Ils sont généralement constitués par la réunion de onze ou treize membres (réglementairement de trois à seize), choisis par le président de l'Assemblée. dans la Chambre des représentants; par le groupement de sept ou neuf membres (réglementairement de trois à onze), élus par l'Assemblée elle-même, dans le Sénat. Aux uns et aux autres, des pouvoirs sont conférés pour deux ans (2). Ces pouvoirs leur confèrent compétence pour connaître, dans les conditions ci-dessus indiquées, de tous les bills renvoyés par l'une des Assemblées.

Ceci ne revient pas à dire que leur existence soit incompatible avec celle de comités spéciaux institués avec une compétence restreinte en vue d'un intérêt particulier et limitée à la durée de la session en cours (3). Mais il n'en demeure pas moins que les *Select Committees* sont tout exceptionnels. On comprend ainsi comment l'exercice par les comités des pouvoirs qui leur sont conférés à l'encontre de tout bill a pour résultat immédiat l'étranglement des neuf dixièmes des propositions extrêmement nombreuses dues à l'initiative parlementaire (4). Mais, par là même, les Chambres ont perdu un droit essentiel et abdiqué la fonction primordiale de toute Assemblée : le droit d'initiative et de délibération; aussi les a-t-on comparées,

1. Jameson, article de juin 1894, *Political science quarterly*.

2. Bryce, *American commonwealth*, I, pp. 204-229.

3. Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, p. 154.

4. Voyez Willoughby, *Government and administration of the U.-S.*, dans les *John's Hopkins University studies*, année 1891, page 45.

au moins sous ce rapport, au corps législatif de 1852, qui, dépouillé du droit d'amendement, votait les projets de loi élaborés hors de son enceinte par le Conseil d'Etat.

Cela est d'autant plus remarquable que la Constitution américaine, par une conséquence logique du principe de la séparation absolue des pouvoirs, a refusé à l'exécutif toute part à la législation (1). Lorsque les comités refusent de recevoir à l'occasion de tel ou tel bill (2), les communications orales des ministres dont ils combattent la politique ou auxquels ils n'entendent laisser aucune autorité, le bill proposé peut devenir loi sans que le pouvoir exécutif ait eu la ressource de discuter au Congrès le principe de ce bill jugé dangereux ou d'écarter des amendements intempestifs (3). En effet, dans la réalité des choses, la Chambre, notamment en ce qui concerne

1. Il semble que les esprits les plus sérieux de l'Amérique ait senti l'inconvénient de cette séparation trop radicale. Ils proposent de donner aux ministres la parole aux Chambres et l'initiative législative (Voir Esmein, ouvrage cité, page 297, note I).

2. Voir de Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux E.-U.*, page III; Dupriez (t. I, p. 77) fait observer que devant les comités de la Chambre des représentants surtout, les ministres ne peuvent guère user des relations de parti pour faire prévaloir leur opinion, mais qu'à l'inverse, ceux qui ont siégé au Sénat et qui y ont occupé une place remarquable sont souvent à même d'exercer leur influence sur les comités de cette Assemblée.

3. Pour tout ce qui précède, je renvoie à Bryce, *The American commonwealth*, I, 74-77 et 204-233; de Chambrun, p. 107-135; de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, II, p. 123-145; Dupriez, tome II, p. 71; Esmein, pp. 288 et sq.

l'œuvre législative, adopte aveuglément les conclusions de ses comités permanents. Quant au *veto* présidentiel, il est à ce point de vue une ressource assez précaire (1).

De tout ceci il résulte que d'une part, les comités font les lois que théoriquement ils devraient préparer seulement et que, d'autre part, les Chambres prennent l'habitude de votes précipités au lieu de discussions approfondies (2). Cela s'explique peut-être par cette double circonstance que chaque comité dispose à peine, dans dix mois de session, de deux heures pour présenter et discuter les bills qu'il a retenus ; et que, par conséquent, les présidents des comités luttent de vitesse et de ruse pour obtenir l'honneur d'une réunion publique (3). Or, actuellement c'est le *Speaker* qui est, en réalité, maître de l'ordre du jour. Ce personnage, déjà primitivement revêtu d'attributions très importantes, a pris depuis quelques années aux Etats-Unis, une situation tout à fait prépondérante. En outre de son droit de nomination (voir *suprà*), grâce auquel il peut déterminer à son gré la composition des comités, il est à la tête d'une sorte de comité officieux, *informal committee*, lequel règle à son gré l'ordre du jour de la Chambre. Il est évident que ce comité a sur tous les autres une grande influence, parce qu'il lui appartient de dégager la volonté générale du parti qui

1. *Cyclopædia of Political science*, de Labor. art. Veto power. Bryce, I, pp. 285-287 ; Esmein, p. 293.

2. De Laveleye, ouvrage cité, II, p. 130.

3. Bryce, I, page 211 ; Noailles, *Cent ans de Républ. aux E.-U.*, I, 268.

compose la majorité en admettant ou en rejetant pour le travail des comités la discussion de la Chambre (1).

En résumé, le fonctionnement des comités, tel qu'il vient d'être décrit, permet de croire à l'exactitude du jugement fourni par un Américain lui-même, Wodrow Wilson. La comparaison dont il se sert est curieuse :

« Le pouvoir à la Chambre des représentants du Congrès
« se partage entre quarante-sept seigneuries, dans cha-
« cune desquelles le comité permanent est la Cour baro-
« niale et son président le lord propriétaire. Ces petits
« barons dont quelques-uns sont fort puissants, mais
« aucun assez pour dominer les autres, peuvent à leur
« gré exercer un empire presque despotique dans les
« limites de leur domaine respectif et menacer parfois
« de troubler profondément le pays » (2).

Au demeurant, si le travail des comités, à l'intérieur de chacun, c'est-à-dire si l'élaboration, la préparation technique des bills est bien déterminée, la répartition de ce travail entre les différents comités n'est pas faite de façon satisfaisante. En principe et c'est la seule garantie de la concordance des mesures diverses qu'adopte dans la session le corps législatif, toutes les propositions relatives à une même matière relèvent du même comité. Dans la réalité, il est souvent moins facile de faire la dis-

1. Albert Bushnell Hart, *Practical essays on american government*, Londres, 1893, pages 44-47. Pour toute cette matière, consulter encore Cushing, *Law and Practice of legislative Assemblies*.

2. W. Wilson, *Congressional Government*, p. 92.

tion des compétences. Parfois deux bills traitant de matières connexes, sinon identiques, sont renvoyés à des comités distincts. Il peut en résulter la présentation à la Chambre de bills divergents et contradictoires, ce que l'on se proposait précisément d'éviter. La meilleure excuse qu'avec Bryce on puisse invoquer en faveur de ce système législatif, c'est le but de son institution, l'arrêt d'une initiative parlementaire féconde jusqu'à l'excès.

Le système des commissions parlementaires tend, en Belgique et en France, à conjurer les effets du paradoxe sur lequel, d'après M. Boutmy, repose le régime parlementaire : « Une Chambre est, en substance, un meeting », incapable pour ce motif de légiférer avec expérience et réflexion, obligée par là de confier toute l'œuvre préparatoire des lois à certains de ses membres. Le système des grandes commissions en Allemagne et des comités permanents aux Etats-Unis cherche encore à limiter l'initiative parlementaire quant à ses résultats. En définitive, nous trouvons ici deux systèmes opposés seulement dans la forme, mais qui tendent au même but, l'un abandonnant la législation tout entière et exclusivement aux Assemblées comme un privilège constitutionnel et par l'observation stricte du principe séparatiste enlève inversement toute initiative et toute action au pouvoir exécutif, l'autre faisant une large part à l'initiative gouvernementale, donnant au cabinet la direction et même l'impulsion du mouvement législatif.

L'institution originale anglaise consiste dans le procédé

employé pour l'examen des propositions du cabinet et des rares projets à tendances politiques déposées par des membres indépendants. A l'heure actuelle (1), en Angleterre, l'initiative gouvernementale comporte la présentation, par chaque cabinet entrant en fonctions, d'un programme limité bien différent des prolixes déclarations ministérielles usitées chez nous et qui ne sont trop souvent que des « morceaux de style... » plus ou moins bien écrits. « C'est seulement peu à peu et surtout depuis « l'acte de réforme de 1832 que s'est établi le principe « que tous les actes importants de législation devaient « émaner des conseillers de la couronne et être soutenus « par eux dans la discussion au sein du Parlement. L'intervention sans cesse grandissante pendant ces dernières années des pouvoirs publics dans toutes les questions d'intérêt général et la nécessité par conséquent d'une législation systématique et éclairée pour l'avancement de nos institutions politiques et sociales et pour l'amélioration des lois conformément aux besoins d'une civilisation de plus en plus développée, en même temps que la difficulté rencontrée par les membres indépendants pour faire passer leurs bills par les délibérations du Parlement, ont conduit à im-

1 Il n'en a pas toujours été ainsi ; originairement, la conception anglaise se rapprochait du strict principe séparatiste en vigueur aux Etats-Unis. Voir Todd, *Parliamentary Government*, cité par Esmein, ouvrage cité, p. 289.

« poser une charge supplémentaire aux ministres de la « couronne » (1).

Le programme présenté par un ministère anglais est toujours susceptible d'être réalisé en une ou deux sessions et comporte un ensemble de réformes nettement déterminées. Le renvoi de ces bills à l'examen préalable de commissions spéciales est tout à fait exceptionnel : on l'emploie, très rarement, pour procéder, sur un sujet spécial, à des enquêtes préliminaires devant servir de préface à tout dépôt de bill, soit encore pour mettre à l'étude un bill déjà présenté et en partie discuté. C'est une ordonnance de la reine, revêtue du contre-seing ministériel, qui procède à la nomination des commissaires, définit leur mission et leur confère les pouvoirs nécessaires à l'audition des témoins et à la réquisition des documents.

L'origine de ces commissions n'est pas identique ; le droit parlementaire anglais connaît les commissions royales (2), les commissions nommées par l'une ou l'autre des deux Chambres, les commissions mixtes ; avec leur origine varie leur constitution.

Il convient de ne pas trouver étonnante la mention qui

1. Todd, tome II, pp. 299, 376, 396 ; voir encore Desjardins, *De la liberté polit. dans l'Etat moderne*, p. 77, et Dupriez, t. I, page 102.

2. Voir la forme d'une ordonnance de cette nature, Franqueville, ouvrage cité, p. 367, note 8 (ordonnance du 11 mars 1865 instituant une commission pour faire une enquête sur les tarifs de chemins de fer). Voir Fromageot, *Etude sur les pouvoirs des commissions politiq. d'enquête en Angleterre* (1893), pp. 10 et 11.

est ici faite des commissions royales : l'initiative des lois appartient à la couronne aussi bien qu'aux assemblées et aux membres de chacune des deux Chambres (1). Les *Royal Commissions* (auxquelles le nom de commissions paraît plus particulièrement réservé) ont existé de tout temps; il n'en va pas de même des *Parliamentary Committees*. Ceux-ci reçoivent leurs pouvoirs des corps politiques qui les nomment; sont temporaires ou permanents; issus de la Chambre des Lords ou de la Chambre des Communes, à moins qu'ils ne soient composés, pour parties égales, de membres de l'une ou de l'autre assemblée. Ils sont nommés sur la demande de membres d'une des deux assemblées, lesquels sont tenus d'indiquer, après que leur motion a été accueillie, les noms de ceux qu'ils proposent comme commissaires et dont ils ont, au préalable, sollicité et obtenu l'agrément. Ces noms sont généralement acceptés, mais l'assemblée a le droit, bien entendu, de modifier la liste ainsi présentée à ses suffrages (2).

On distingue, dans cette dernière catégorie, les *Select Committees of the House of Lords* ou *of Commons*, réunissant

1. Voir Franqueville, ouvrage cité, t. III, p. ; Anson, *Law and Custom*, t. I, p. 300 ; Esmein, ouvrage cité, p. 115.

2. Voir pour toute cette matière, de Franqueville, pp. 370, 372 ; Fromageot, p. 19. La notion est faite dans cette forme : « That a select committee be appointed to inquire into... and to report to the house ». L'ordre de la Chambre conclut ainsi : « Their lordships or any three of them to meet on at... and to adjourn as they please and be at liberty to appoint their own chairman... »

ordinairement 3 lords ou 15 commoners (1), qui procèdent à des enquêtes préalables à l'étude d'une situation donnée, d'une réforme, d'un projet de loi (2) et les *Standing Committees* ou *Permanent Commissions*, chargés au contraire d'étudier les questions qui ne changent point (3), tels ceux qui depuis 1882 étudient aux Communes les « *Bills relating to law, Courts of Justice, legal procedure, and to trade, shipping, manufactures* ». Chacun de ces comités a des pouvoirs limités, soit quant à leur objet, soit surtout quant à leur étendue.

Ce n'est point à dire cependant qu'une commission choisie par une Chambre ne puisse se mettre en rapport avec une autre commission élue par l'autre Chambre pour étudier le même objet (4), mais ce n'est point à dire davantage que les désignations de commissaires doivent être concomitantes dans les assemblées ou même que celles-ci, saisies ou préoccupées d'une même question doivent toutes deux procéder à ces élections. L'histoire parlementaire anglaise rapporte des cas, à la vérité extrêmement rares, où la résolution et le fait par l'une des Chambres de nommer une commission a provoqué les réclamations de la seconde et occasionné presque un conflit (5). Ce-

1. Erskine May, *Law of Parliament*, p. 447 ; *Rules, Order of the House of Commons*, n° 425.

2. C'est ainsi qu'en 1892 fonctionna une commission sur les heures de travail des employés des chemins de fer.

3. *Rules, Orders of the H. of C.*, n° 270.

4. De Franqueville, ouvrage cité, t. III, p. 369.

5. L'observation faite au texte s'est vérifiée surtout pour des

pendant, il convient de mentionner, dans un sens tout à fait opposé, l'usage très fréquent de la part du Parlement de nommer des commissions mixtes ou *joint committees of both houses*. Il y a là une habitude très ancienne, disparue un siècle et demi des usages parlementaires à partir de 1693, puis restaurée en 1864. Ce rétablissement a coïncidé avec la disparition de l'inégalité qui existait antérieurement à cette époque quant au recrutement des commissions ; la représentation double qui y était donnée à la Chambre des Communes créait, en effet, au détriment de la Chambre des Lords, une infériorité apparente. L'assemblée populaire en proposa elle-même la suppression en 1864 alors qu'il s'agissait de nommer une commission pour examiner la question des chemins de fer métropolitains. Les travaux élaborés par ces commissions mixtes ont paru sérieux et bons, au point que, plusieurs fois, le Parlement a recouru avec avantage à ce procédé et certains *Joint Committees of both Houses* ont laissé des

commissions chargées de procéder à des enquêtes politiques ou administratives, spécialement pour la commission nommée en 1882 par la Chambre des lords et chargée par elle de procéder à une enquête sur le fonctionnement du *Land Act* en Irlande (Voir la relation de l'incident dans de Franqueville, t. III, pp. 369 et 370). Elle s'appliquerait évidemment aux enquêtes législatives. Des commissions ont été d'ailleurs quelquefois nommées avec le double mandat de faire un rapport tout à la fois sur un point de législation et sur la façon dont cette législation était appliquée, telle la commission parlementaire nommée en 1844 pour examiner le pouvoir de l'administration d'ouvrir et décacheter la correspondance (Voir Todd, t. I, p. 272).

souvenirs. Nous citerions, par exemple, celui qui fut, le 22 février 1872, chargé d'examiner le problème législatif des fusions des Compagnies de chemins de fer (*Railway companies amalgamation*).

D'après ce qui vient d'être dit, il semblerait naturel et logique que tous les bills publics ordinaires renvoyés, dès la présentation ou après la deuxième lecture, à une commission spéciale devaient être examinés privativement par elle seule. Le système du *Comité de la Chambre entière* a été substitué à cette rigoureuse distribution du travail. Le *Committee of the whole house of lords* (ou bien *of Commons*), c'est en effet la Chambre toute entière qui se forme alors en commission, de telle manière qu'au fond et en dernière analyse, c'est une assemblée de la Chambre elle-même, avec cette unique différence qu'elle est présidée par un *chairman* et non plus par le *speaker* (1). A ces fins, la constitution en comité de la Chambre entière est de droit quand la question traditionnellement posée par le *speaker* : « Que je quitte immédiatement le fauteuil » n'a pas été suivie de la contre-proposition faite par un législateur : « Que la Chambre se constitue en comité dans un mois (ou deux, trois... mois) », formule qui équivaut, cela est d'évidence, à un rejet ou à un ajournement (2).

1. Erskine May, *Law of Parliament*, p. 427.

2. La constitution de la Chambre en *committee of the whole house* donne lieu à une cérémonie spéciale. Dès que la Chambre a adopté la motion du *speaker*, « que je quitte immédiatement le fauteuil », il sort de la salle ; le président du comité des voies et moyens, ou un autre membre désigné par la Chambre, prend la présidence et

Le *Committee* ainsi décidé, siégeant alors sous la direction du *chairman*, conformément à la plupart des règles observées dans les séances de la Chambre elle-même, a, dans ces cas, compétence générale pour examiner les bills proposés, les pétitions concernant ces mêmes propositions et enfin les motions relatives aux instructions déjà données au comité spécial et dont il peut être nécessaire d'étendre la portée. Cette compétence de la Chambre est de droit, aux termes des *standing orders* des 9 et 30 avril 1772 pour tous bills concernant la religion et le commerce. Elle ne saurait céder sur ces points au profit d'une commission spécialement nommée et elle doit s'exercer avant que la Chambre, prise en cette qualité, puisse être saisie de ces projets (1).

A priori, étant donné que la bonne rédaction d'une mesure législative dépend de l'habileté de son auteur, de la correcte division du travail et aussi du concours appliqué d'un nombre limité de personnes spécialement compétentes, il est aisé de discuter ce système qui consiste à faire examiner les mesures législatives par un comité qui n'est autre que la Chambre elle-même. Le système valait peut-être pour l'ancienne Angleterre parlementaire, car alors, d'une part, les parlementaires instruits de la

la séance continue, sans autre interruption. Voyez Dupriez, t. I, p. 104. Les discussions sont alors plus libres, chacun pouvant parler autant de fois qu'il le désire. Voir Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. II^e, p. 48.

1. *Common's standing Orders*, nos XLV et XLVI ; Franqueville, ouv. cité, III, pp. 393-390.

De Ferron

question assistaient seuls aux séances du comité et intervenaient aux discussions ; d'autre part, tous les partis de l'Assemblée étaient également représentés au comité ; les *whippers-in* (1) du gouvernement (secrétaires parlementaires auxquels incombe, sous la direction du *leader*, d'assurer un nombre de membres supérieur au quorum) avaient soin d'appeler au comité des membres de chaque parti pallementaire en nombre proportionnel à leurs forces numériques ; ils assuraient ainsi l'œuvre du comité contre les surprises de la discussion publique et lui évitaient un *Count Out* inopportun (2). Aucun membre n'était exclu des délibérations, la plus large publicité était donnée à la procédure et les résolutions du comité étaient généralement adoptées par les Chambres. Mais dans ces dernières années, les discussions des comités de toute la Chambre eurent un caractère insoutenable. L'examen de deux ou trois bills importants en arrive à occuper la

1. Sur les *whippers in*, voir de Franqueville, ouv. cité, I, 565.

2. On entend par *count out* l'ajournement de la Chambre au prochain jour ou, si la séance continue, la fin d'une discussion déterminée avec remise du vote définitif. Le *count out* est prononcé lorsque le nombre des membres présents à la séance demeure inférieur à 40 après qu'un sablier posé sur la table du *speaker* s'est vidé et que les sonnettes électriques ont retenti dans toute l'enceinte du Parlement. Grâce à cette institution additionnelle, il peut se faire que les adversaires d'un bill en empêchent la discussion. Le *count out* est propre à la Chambre des Communes ; à la Chambre des Lords, le *quorum* n'est que de trois pairs, aussi on y a vu des lois adoptées par 7 voix contre 6 (act du 25 août 1860 sur la tenure des terres en Irlande).

plus grande partie de la session (1). De cet état de faits résulte, on le comprend sans peine, un sérieux obstacle à la puissance législative et délibérative de la Chambre des communes. Le comité n'a plus d'action effective ; aussi, lorsque son rapport arrive devant la Chambre en séance ordinaire, il est procédé à une nouvelle et complète discussion.

C'est pourquoi la Chambre, consciente de ses errements, a admis, dans ces dernières années, un système dont la fin unique est de soustraire à cette procédure les projets commerciaux ou juridiques nécessitant une discussion approfondie qui ne peut être suivie *en bas* c'est-à-dire dans la Chambre même. Après la deuxième lecture, dès que la Chambre a admis le principe et les dispositions essentielles de ces bills, ceux-ci sont renvoyés à deux *Standing Committees* de 80 membres, nommés au début de chaque session, compétents respectivement pour ce qui concerne le commerce et la législation (2). Cette méthode de travail n'a pas été établie par voie de tâtonnements ou au hasard. Instituée en 1882 son fonctionnement fut tout d'abord assez défectueux pour en déterminer l'abandon, lorsque Gladstone eut quitté le pouvoir.

1. Erskine May, *ouv. cité*, p. 579.

2. Le règlement en question fut adoptée par la Chambre des Communes le 2 décembre 1882. Il portait établissement de deux comités chargés d'examiner l'un tous les bills relatifs à la législation, aux cours de justice, à la procédure légale, l'autre tous ceux qui concernent le commerce, la navigation, les manufactures (Voir *Annuaire de législ. étrangère*, 1883, page 353).

Mais, reprise bientôt après, le 7 mars 1888, elle a été développée en 1894 par la création d'un troisième *Standing Committee* auxquels sont réservés tous les bills intéressant l'Ecosse (1). Cette réforme spéciale a été particulièrement équitable et heureuse, le système de législation écossais étant constitué de règles et de souvenirs du droit romain, il est inconnu et presque inintelligible à l'immense majorité du Parlement britannique, puisque 72 *commoners* sur 670 représentent l'Ecosse ; d'où résultait cet abus que les députés anglais et irlandais accordaient fort peu de temps aux réclamations de leurs collègues.

Ce développement témoigne du succès des comités nouveaux. Deux éléments, du reste, assurent ce succès : les conditions dans lesquelles ces comités sont saisis de bills et le mode de composition de ces comités.

Encore que la deuxième lecture (2) n'ait point con-

1. On a pu dire (Bradlangh cité par M. Deloncle à la Chambre des députés du 6 février 1890) que ces *committees* rendent plus de services que leur créateur lui-même, M. Gladstone, n'en attendait. Sur le comité écossais en particulier, voir Parker Smith, *Chroniq. d'Angleterre, Revue polit. parlem.*, 1894, tome I, pp. 464 et sq.

2. Il y a deux lectures pour une loi. La première est sans importance, l'auteur se borne à faire un grand discours assez inutile et peu écouté. Le vote qui suit la deuxième lecture montre généralement les dispositions de la Chambre à l'égard du bill. Nous disons « généralement », car Fox et Disraéli ont critiqué et déploré l'usage désormais bien établi d'après lequel la Chambre ne se considère plus le moins du monde comme engagée à l'égard d'un bill pendant son évolution réglementaire (V. Palgrave, *La Chambre des Communes*).

servé une importance décisive pour la transformation certaine des *bills* en *acts* ou en *statutes*, elle suffit tout au moins à dégager la volonté de la Chambre d'en adopter le principe. Le renvoi au *committee* a uniquement pour but d'assurer la discussion technique, l'examen attentif et détaillé du projet et le fait que les tendances de la Chambre ont été dégagées, qu'on a pu constater l'hostilité ou le bon accueil de la majorité envers l'esprit générale d'une loi proposée, a pour résultat d'arrêter éventuellement l'obstruction systématique par laquelle les membres opposants de *committee* seraient tentés d'entraver tous les progrès de la discussion.

Quant à la composition du *committee*, qu'il soit nommé par la Chambre ou par les membres les plus considérés de la Chambre qui composent le *committee of selection*, nous signalerons surtout l'habitude d'y faire entrer des membres de différents partis dans une proportion mathématique très rapprochée de la composition même de la Chambre. Il est juste que l'opposition soit représentée dans le *committee* en proportion de sa force dans l'Assemblée. Mais il est nécessaire en même temps que le gouvernement soit assuré d'une majorité dans la commission pour faire aboutir son projet (1).

1. La composition de la commission d'Ecosse est nécessairement extraordinaire et dérogatoire à ces règles. En 1894, sur 72 députés écossais, 49 soutenaient le gouvernement, tandis que dans la Chambre entière sa majorité n'était que de 30 voix. Aussi la commission d'Ecosse, nommée dans la session de 1894, comprenait non seulement des Ecossais, mais des représentants de l'Angle-

Ce sont là des éléments de succès que nous ne retrouvons pas dans les commissions des Chambres françaises, si bien qu'un vieux républicain autorisé a pu dire que dans ces commissions les incapacités bruyantes l'emportent trop souvent sur les savants et les méritants. « La « Chambre a un personnel de premier ordre qui élucide « derait une affaire avec supériorité ; mais ce n'est pas « ce personnel qui fait la besogne, c'est un personnel de « pacotille. Ce n'est pas la question de droit ou la question d'intérêt public qui domine la discussion, c'est la « question de prépondérance d'un groupe ou d'une personne. Tout est amoindri, rapetissé (1) ». Trop souvent en effet, les commissions travaillent à mettre une loi à peu près sur pied, et, lorsque leur œuvre est terminée, brusquement on la culbute à un tournant de la discussion. Aussi la question s'est-elle posée de faire face aux nécessités parlementaires nouvelles, et, à ces fins, de renoncer à une organisation intérieure uniquement conservée par une « bigoterie méticuleuse » tandis que, dépourvue de qualités intrinsèques, elle engendre purement et simplement l'incohérence et l'impuissance législative.

Les causes du mal sont connues tout comme la nature du remède. Dans la composition des commissions, il doit

terre et de l'Irlande : 49 Ecossais et 1 Irlandais pour le gouvernement, 13 Anglais et 1 Irlandais pour l'opposition.

1. Jules Simon, *Le régime parlementaire en 1894*, dans la *Revue politique et parlementaire*, t. I, pp. 13, 14.

entrer un nombre de représentants des partis qui siègent à l'Assemblée en proportion avec leur force numérique. Il faut, en un mot, que les commissions respectant le droit des minorités, soient l'image, réduite, mais fidèle, de la Chambre. En outre, il importe au succès de l'œuvre des commissions que celles-ci soient renseignées, avant toute discussion, sur les tendances dominantes des Assemblées ; qu'avec ces Assemblées elles demeurent en contact permanent ; enfin, qu'elles apportent à la discussion publique un travail utilement et rapidement arrêté.

Aussi fut-il fait dans le cours des cinquième et septième législatures, des propositions tendant à substituer de grandes commissions permanentes aux commissions spéciales : propositions Letellier et Graux, Siegfried et Léon Bourgeois, de Lanessan et Henry Maret pendant la cinquième législature, propositions Bertrand, Georges Graux, Odilon Barrot, Arthur Groussier, Antide Boyer, Henry Maret pendant la septième. De même l'idée a été soutenue, dans la presse périodique, qu'il convient d'introduire dans les règlements du Parlement français le système anglais des projets et propositions de loi en comité de la Chambre entière. Seules d'ailleurs les propositions faites pendant la cinquième législature firent l'objet de rapport et de discussions en séance publique.

Les quatre propositions de Lanessan, Siegfried, Letellier et Georges Graux, Henry Maret émises dans le cours de la cinquième législature et rapportées par M. Francis Charmes présentent un caractère commun, à savoir que

des commissions annuelles, 15 dans le système de MM. Letellier et Graux, Siegfried et Léon Bourgeois et 11 dans celui de M. de Lanessan, composées d'un nombre de membres considérable, devaient être substituées aux commissions actuellement existantes. Leur mode de recrutement, comme le nombre de leurs membres, varie avec les divers projets. Les uns admettaient pour les députés la faculté de s'inscrire directement dans les commissions où paraît-il, leurs aptitudes seraient mieux utilisées ; et, au cas où il s'en présenterait trop ici et trop peu là, on confierait au bureau de la Chambre le soin d'opérer d'office la répartition devenue nécessaire. Les autres donnaient aux bureaux la nomination pour les commissions de membres choisis parmi ceux qui auraient posé leur candidature, soit même la nomination purement et simplement. Les derniers, enfin, abandonnant complètement le système de l'inscription directe ou du choix personnel, faisaient procéder à l'élection des grandes commissions par les mêmes bureaux qui font aujourd'hui l'élection des commissions spéciales. Toutes ces propositions d'ailleurs maintenaient les bureaux actuels.

La proposition de M. Georges Graux, telle qu'elle fut représentée à la tribune et développée dans la presse (1), tendait à la constitution d'un comité de la Chambre entière à la mode anglaise, mais modifié quant à la nature de ses pouvoirs, à l'étendue de sa compétence, au mode

1. *Revue politique et parlem.*, 10 juin 1898.

de ses délibérations. Le comité aurait eu un pouvoir propre, limité à l'élaboration et au vote des lois d'affaires. Les séances auraient été publiques comme celles de la Chambre elle-même, et la loi que le Comité aurait adoptée aurait pu être portée directement devant le Sénat. On voit que dans ce projet le Comité ne jouerait plus le rôle d'une commission faisant un travail préparatoire, mais aurait la plénitude des pouvoirs législatifs qui appartiennent à la Chambre elle-même.

Reprenant même une idée antérieurement émise par M. Ferneuil, le même législateur avait proposé la création d'une *commission permanente de législation* (1), élue au début de la législature, et pour toute sa durée, recrutée spécialement parmi les juristes, compétente pour connaître au moment de son dépôt, de toute proposition de loi. Ainsi cette commission, héritière des pouvoirs des commissions d'initiative actuelles, aurait eu certainement par sa permanence même, l'avantage d'une unité de direction qui n'existe évidemment pas avec le renouvellement mensuel. Elle eût été compétente aussi après le vote des lois, pour opérer la réunion de celles-ci au point de vue juridique et soumettre à la Chambre un texte en harmonie avec la législation existante, tel enfin que l'Assem-

1. *Revue politique et parlement.*, du 1^{er} juillet 1893. M. Ferneuil proposait de faire élire cette commission, soit par la Chambre elle-même, soit plutôt, selon la pratique américaine, par le président de la Chambre, lequel serait tenu de la composer avec les députés les plus versés dans l'étude des questions législatives.

blée aurait dû ou l'adopter ou le rejeter sans exercer sur lui aucun droit d'amendement.

Il va presque sans dire qu'il fut fait grand état aux débats publics des données historiques. Ce procédé de discussion, cette invocation des précédents n'étaient peut-être pas très heureux, attendu que, dans le passé, les Assemblées qui adoptèrent le système des grandes commissions ou des grands comités étaient des assemblées uniques, détenant tout le pouvoir législatif et en même temps des assemblées souveraines, sinon en droit, tout au moins dans la réalité des choses. Aussi convient-il de ne pas faire grand état de ces arguments. De même, encore que la méthode soit ici d'une exactitude plus discutable, nous ne nous prévaudrons guère du peu de résultats qu'a donné le système des grandes commissions, tel qu'il a fonctionné pendant la sixième législature : l'inassiduité de leurs membres a dépassé les plus pessimistes prévisions (1). Des arguments plus décisifs existent, que la discussion de 1890 n'a d'ailleurs pas omis, sauf à ne pas leur donner un relief suffisant. D'ailleurs la Chambre, faisant droit aux conclusions de la commission chargée du rapport, rejeta (2), à la majorité de 285 voix contre 203, l'amendement Léon Bourgeois-Siegfried-Henry Maret. C'était se prononcer indirectement en faveur du système actuel des commissions et contre le régime tout à fait nouveau qui lui était proposé, de com-

1. Voir exposé d'un projet de résolution Vaillant.

2. Chambre, 6 février 1890. *Débats parlementaires*, p. 211

missions permanentes dans lesquelles la Chambre tout entière serait répartie.

Dans la même séance, par un vote complémentaire peut-être discutable en soi comme utilité, elle repoussa par 285 voix contre 185, un autre amendement de M. de Lanessan, qui attribuait à la Chambre au début de chaque session ordinaire la faculté et le soin de déterminer le nombre et la composition des commissions dont l'élection serait ultérieurement faite par les bureaux pour la durée de la session.

Les propositions d'initiative parlementaire étant ainsi écartées (1), la Chambre ne se montra guère plus favorable aux vœux de la commission, tel que les formula M. Francis Charmes, rapporteur. La Commission, en effet, avait aussi un plan de réformes, elle proposait des modifications aux articles 19 et 20 du règlement.

Les bureaux, au commencement de chaque session ordinaire étaient appelés à nommer pour l'année entière d'une part, une commission de trente-trois membres chargée d'examiner les projets émanant de l'initiative

1. Des propositions dues à l'initiative parlementaire dont nous parlons au texte, il convient de rapprocher celle de M. Cousselet (1890), discutée comme les précédentes par M. Francis Charmes. Elle tendait à créer et à attacher à la Chambre trois bureaux (législation, finances, affaires diverses), lesquels seraient recrutés parmi les fonctionnaires des divers ministères et auraient apporté à la Chambre « le concours anonyme de leur expérience administrative ». Elle ne nous paraît avoir d'autre mérite que celui de l'originalité.

parlementaire et de donner un avis sur la prise en considération et sur l'ajournement ; d'autre part, une commission de onze membres, chargée de la comptabilité des fonds alloués pour la dépense de la Chambre.

Ce n'était pas tout : à chaque renouvellement des bureaux, deux commissions nouvelles de onze membres chacune devaient être élues, chargées, l'une, de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux et départementaux ; l'autre, de l'examen des pétitions.

La Chambre se prononça contre ces innovations à une très forte majorité dans la séance du 6 février (430 voix contre 62) (1).

Ces votes successifs s'expliquent, se justifient même. A la vérité le principe des propositions était et demeure bon, parce qu'il impliquait comme but à atteindre une marche plus rapide donnée aux travaux parlementaires et législatifs et, dans la mesure du possible, une compétence plus large attribuée aux commissions. Elles avaient compris aussi que la rapidité de l'œuvre ne devant rien gagner à l'augmentation démesurée des membres d'une commission, il convenait de ne pas faire celles-ci trop nombreuses. Mais il faut dire que ces propositions se heurtaient à de multiples objections et notamment au peu de résultats qu'a donné le système des grandes commissions tel qu'il fonctionna pendant la sixième législature ; celles-ci n'ont eu de remarquable que le peu d'as-

1. *Journal officiel*, débats parlementaires, p. 244.

siduité de leurs membres (1). Ce n'est là d'ailleurs qu'un argument de fait et de circonstance, il n'y faut donc pas voir un obstacle infranchissable. Il n'aurait point grande valeur, s'il n'était appuyé par des raisons de principes, également fortes à toutes les époques. Au point de vue de la coordination des lois entre elles, il est possible que les grandes commissions, à la condition d'avoir l'esprit de méthode et de tradition, peuvent présenter certains avantages, mais il est non moins certain qu'elles risquent de ne pas apporter une grande rapidité dans le travail législatif et de manquer bien souvent de la compétence nécessaire à l'élaboration des lois.

L'idée première de la réforme proposée est bien que, de la simultanéité de nomination des différentes commissions, résultera la vocation dans une même commission de tous ceux qui se considèrent comme ayant compétence pour en faire partie. Mais l'organisation pratique de ce système présente des dangers de différent ordre. D'abord, nul député ne pourrait faire partie de deux commissions. Assez souvent, il pourra arriver que dans une commission se présentent des questions imprévues sur lesquelles les connaissances spéciales, voire même la justice générale de l'esprit de certains commissaires, cantonnés pour l'année dans d'autres commissions, ne pourront être avantageusement utilisés. Or la collaboration est utile pour l'œuvre législative, parce que les lois sont le résultat

1. Exposé du projet de résolution Vaillant, 7^e législature.

tat d'une multitude d'idées. Il faut, suivant une remarque de Benjamin Constant que des hommes différents par leurs habitudes, leurs rapports et leurs positions spéciales mettent en commun le tribut de leurs réflexions et de leur expérience. En dehors même de ce cas, et demeurant dans l'hypothèse du fonctionnement normal d'une de ces grandes commissions, il serait assez aisé de montrer que si la spécialisation des députés est susceptible de produire quelques avantages, à l'inverse elle est pleine d'inconvénients dès qu'on s'avise de la pousser un peu loin. Elle risque d'enlever à ses membres, la notion exacte des rapports qu'ont entre elles les diverses questions qui intéressent le pays.

Autre question importante : un certain danger résulte du caractère très improbable du renouvellement régulier et complet des grandes commissions à l'ouverture de chaque session. Il n'est point chimérique, de penser, en effet, qu'à ce moment serait réclamé le maintien des anciennes commissions et aussi celui des présidents de chacune d'elles. D'où ce danger tout au moins d'investir les présidents de chacune de ces commissions, d'un prestige tel qu'ils seraient pour toute la durée de la législature, plus influents dans la Chambre que les ministres. Là précisément se trouve le point délicat. Lorsque l'organisation en grandes commissions ou en comités fut admise, sous la Constituante, sous la Législative et d'une manière plus certaine et plus rigoureuse sous la Convention nationale, c'était certainement par défiance contre

le gouvernement qu'il s'agissait de détruire. De même, en 1848, l'institution des grands comités, que la commission du règlement avait fait adopter dès le mois de mai, était destinée, non seulement à une besogne législative, mais encore et surtout à la mise en pratique d'une sorte de gouvernement occulte dirigeant l'Assemblée.

En admettant que le résultat de la réforme proposée ne fût pas le même immédiatement dans un temps éloigné, il implique tout au moins, si l'on veut bien réfléchir aux notions historiques qui viennent d'être rappelées, la création d'une organisation parlementaire qui serait faite à l'image même du gouvernement. Or, M. Francis Charles faisait à ce propos justement observer (1) qu'une Chambre, du moment qu'elle est organisée de manière à ressembler trop au gouvernement est amenée plus ou moins vite, par la logique inévitable des événements, à essayer de jouer le rôle même du gouvernement. Nous craignons qu'on ne soit dupe des apparences quand on essaye de soutenir que, loin d'être affaibli par la création de grandes commissions parlementaires, le ministère serait fortifié, parce que l'œuvre législative serait plus forte et plus complète et que les ministres, devenus étrangers à l'élaboration des lois, seraient libres de consacrer exclusivement toute leur activité à leur mission principale qui est l'exercice du pouvoir exécutif (2).

1. Chambre des députés, séance 4 février 1890.

2. L'opinion que nous combattons ici est surtout représentée par M. Georges Graux dont voici les paroles textuelles : « Lorsque les

De tout ceci, pour nous résumer en une conclusion, il résulte à nos yeux que le système des vastes commissions permanentes, correspondant aux principales catégories des affaires législatives ou administratives et nommées au début de chaque législature ou de chaque session, présente cet avantage indéniable d'éviter le désarroi ordinaire des Assemblées, que Bagehot a justement comparées à des *meetings* et de mettre quelque coordination dans les solutions qu'elles présenteraient aux Chambres. Assurément c'est là un mérite important et que nous ne saurions négliger. Mais à côté de cet avantage, nous trouvons de très graves inconvénients : impuissance à assurer une prompte expédition des affaires, attendu que les commissions ne pourraient, par la nature même de l'institution et la répartition des compétences, s'occuper simultanément de plusieurs questions ; impuissance, en raison de leur mode de recrutement et de leur perma-

ministres se borneront à cette grande mission d'exercer le pouvoir exécutif et d'assurer le bon fonctionnement des services publics, je crois encore une fois que le gouvernement sera plus fort. » Il est au moins hasardeux de restreindre ainsi les attributions gouvernementales et de le dépouiller de l'initiative législative. Il est imprudent, surtout dans un gouvernement de forme républicaine, de diminuer en un point quelconque la force légitime du pouvoir exécutif, même au profit de l'élément parlementaire, car il est en pareil cas des dangers que l'on ne retrouve point ou guère dans les gouvernements monarchiques sous lesquels « le pouvoir exécutif a une force « qu'il puise en lui-même, que de grandes traditions entretiennent, « que l'hérédité perpétue dans une même famille autour de « laquelle il se forme toute une cristallisation d'intérêts généraux « et d'intérêts particuliers ».

nence à représenter les tendances réelles de la Chambre, à être par conséquent autre chose qu'un groupe de travail, à jouer le rôle normal d'une commission qui doit être avant tout un comité de rédaction des volontés de la majorité, impuissance peut-être aussi, si les commissions françaises devaient suivre les errements des comités permanents des Chambres américaines, à donner à la législation le bénéfice d'une forte unité due à l'autorité de la préparation (1).

Ce n'est point à dire qu'il soit nécessaire, en raison de ces critiques, de s'en tenir encore et indéfiniment à notre système actuel dont les vices sont si manifestes et si abondants. On peut même avancer que la réforme des habitudes parlementaires, en cette matière, est un point acquis d'avance et ne peut plus être qu'une question de temps. Mais, au lieu de supprimer purement et simplement l'institution actuelle et de lui substituer des organismes tout nouveaux, il serait peut-être plus sage et plus discret, de la conserver en corrigeant ses indiscutables abus.

1. Voir là-dessus Lebon, *ubi supra*, p. 234. Les comités ne sont pas précisément et uniquement, comme on le dit trop souvent en France, des instruments d'oppression et d'asservissement pour les départements ministériels auxquels ils correspondent. Par le seul fait de leur existence, se contrecarrant, se jalousant l'un l'autre, ils arrivent à limiter mutuellement leur pouvoir. Chacun d'eux travaillant isolément dans sa sphère distincte dédaigne l'œuvre de ses voisins. La législation qui sort de leurs mains et que la Chambre s'habitue peu à peu à ratifier en aveugle, sans débat effectif, devient bientôt discordante et contradictoire.

L'expérience des autres peuples, l'étude des législations étrangères peuvent fournir à cet égard des indications intéressantes. Telle nation se passe de commissions, telles autres, et nous en avons déjà parlé, ont soigneusement amélioré le système des commissions qu'elles nous ont du reste emprunté.

Il va presque de soi que les esprits ne s'accommoderaient pas chez nous du système pratiqué en Suisse où le rôle principal en matière de législation est exercé par le conseil fédéral, dont l'attention est tenue en éveil, mise au courant des questions vitales et des réformes nécessaires par les propositions des députés (1). Le Conseil fédéral joue, en l'occurrence, tout à la fois le rôle d'un cabinet et d'un Conseil d'Etat. Il exerce une influence d'un genre un peu spécial qui n'est celle ni de *leaders* politiques mieux placés que d'autres pour connaître les intérêts généraux de la nation, ni celle de fonctionnaires, expérimentés mais sans relations directes avec les Assemblées législatives (2). Les parlementaires sont chez nous assez jaloux de leurs prérogatives, bien ou mal entendues (ce n'est pas le cas de le discuter) pour refuser de reconnaître un privilège quelconque aux représentants du pouvoir exécutif.

Il n'en devrait pas être de même du système allemand, dont l'application pourrait se faire chez nous, sans plus

1. F. Adams, *La Confédération suisse*, Genève, 1890, page 65.

2. Voir sur son rôle Dupriez, t. II, p. 223 ; John M. Vincent, *State and federal government in Switzerland*, 1891, page 43.

tarder, avec autant de succès qu'elle le fut en Italie dès 1888. Composées de représentants de tous les partis, dans la proportion même de leurs forces respectives, combinant ainsi les pratiques françaises avec les traditions de la Chambre des Communes, ces commissions ont des avantages faciles à résumer en quelques mots : point de surprises en séance publique ; point de renvois intempestifs pour nouvel examen ; point de discussions interminables et violentes, surtout puisque toutes les objections ont pu se produire, toutes les transactions s'effectuer avant que la discussion des articles commence devant le Parlement tout entier.

A notre avis, le règlement français pourrait donc être modifié avantageusement d'après le précédent que l'Allemagne nous offre en exemple. Cependant, si cette juste réforme était retardée ou empêchée par un chauvinisme regrettable ou le respect d'habitudes acquises et presque séculaires, il suffirait peut-être encore, adoptant une autre voie, de rendre obligatoire, préalablement au vote de toute loi importante et d'intérêt général, l'intervention du Conseil d'Etat. Etant donné le sujet de ce travail, il serait hors de propos de s'étendre sur ce point (1). Bornons-nous à quelques indications sommaires.

Dès 1848, la proposition était faite de demander à un Conseil d'Etat un avis facultatif au sujet de toutes les propositions d'initiative parlementaire, obligatoire au

1. Varagnac, *Revue des Deux-Mondes*, 15 sept. 1892, article *Le Conseil d'Etat*, p. 305.

contraire pour tous les projets d'initiative gouvernementale (1). Sainte-Beuve représenta le Conseil d'Etat comme capable de devenir une commission permanente et toute-puissante, d'exercer une autorité décisive... à moins que l'Assemblée, poussée par l'impatience ordinaire des Chambres délibérantes à ne souffrir aucun pouvoir concurrent, ne prit le parti de n'envoyer aucun projet, comme elle le faisait déjà pour ses comités (2). L'auteur de la proposition lui-même, M. Marcel Barthe, proposait alors de substituer, quant aux propositions d'initiative parlementaire, l'examen confié à une commission de 45 membres, nommée annuellement dans le sein de l'Assemblée, investie du droit de demander à celle-ci une deuxième délibération. Cette solution transactionnelle nous paraît peu féconde en bons résultats et inférieure à l'intervention du Conseil d'Etat dont la compétence et l'autorité auraient été plus considérables, pour l'examen et l'appréciation d'un projet de loi. En fait, son avis fut d'ailleurs constamment requis, de 1848 à 1851, pour la confection de l'œuvre législative. Cette sage mesure ne fut pas reprise par la troisième République. Il y aurait cependant, dans l'intervention continue du Conseil d'Etat, une tradition à renouer dont l'effet serait tout particulière-

1. Un semblable avis *obligatoire* est requis en Belque du Conseil d'Etat pour tous les projets. Voir A. Van Zuylen, *La Belgique judiciaire*, 5 fév. 1880, discours prononcé à la conférence du barreau d'Anvers.

2. Voir séance de l'Assemblée nationale, 13 octobre 1848, *Moniteur universel* du 14 octobre, pp. 2831-35.

ment heureux pour l'œuvre de la préparation des lois.

On ne voit même pas pourquoi certains hommes d'Etat ont songé à cette occasion à proposer une modification du conseil pour l'accomplissement de cette mission auxiliaire du travail législatif. M. Floquet, dans son projet de revision des lois constitutionnelles, déposé en 1888, demandait, en effet, l'élection du conseil par les deux Chambres, la création de sections spéciales dont les membres seraient aussi choisis par la Chambre des députés et le Sénat, mais sur des listes de présentation délivrées par certains groupes professionnels légalement constitués. Il nous paraît que, dès maintenant, le Conseil d'Etat a tous les éléments nécessaires pour cette intervention, laquelle n'emporte aucun droit de restriction de l'initiative parlementaire et du droit d'amendement, et implique simplement le droit éventuel de préparer les lois importantes, et de suivre, par l'intermédiaire de commissaires la discussion de toutes les lois.

Toute mesure restrictive de l'action du Conseil d'Etat nous paraît avoir cette conséquence fâcheuse de diminuer l'efficacité de son intervention au moment où elle se produirait. Ce serait beaucoup trop limiter son action que d'admettre le principe de la proposition Arnous (1), qui n'exige l'avis du Conseil d'Etat que pour la coordination à établir entre les lois nouvelles votées au Parlement et les lois antérieures et qui réclame une délégation

1. Proposition Arnous, annexe à la séance du 10 juillet 1894.

expressément accordée par les Chambres dans chaque cas particulier. Il n'eut peut-être pas été inutile de mieux définir les droits du Conseil et si l'exercice de ces droits doit aboutir à une non exécution des mesures votées par les Assemblées législatives, il paraît plus simple et plus agréable à l'amour-propre des législateurs de tolérer une intervention préventive du Conseil au cours de la discussion.

Ce serait encore diminuer les effets utiles et bienfaisants de cette réforme que de reconnaître au gouvernement le droit de demander l'avis du Conseil d'Etat au cours seulement de la période légale prévue pour la promulgation des lois en donnant toutefois un caractère provisoire à la promulgation des lois lorsqu'elle est urgente et ne peut attendre l'avis du Conseil. Cette proposition, due à M. Tarbouriech (1), a le grand inconvénient d'admettre pour certaines lois une force obligatoire conditionnelle, de subordonner leur effet au défaut éventuel d'une modification.

En revanche il y aurait, semble-t-il, assez peu d'inconvénients à adopter une disposition exigeant la consultation du Conseil d'Etat préalablement à toute discussion sur le fond même du projet ou de la proposition. On pourrait d'ailleurs conserver les commissions d'initiative dans ce système. La communication au Conseil d'Etat serait concomitante au renvoi de la proposition à la com-

1. Tarbouriech, *Du Conseil d'Etat comme organe législatif*, 1894, pp. 7 et 8.

mission parlementaire chargée de l'étudier à fond. D'après le publiciste qui a émis cette idée, ce serait surtout dans les séances de la commission parlementaire qu'aurait lieu l'examen des conclusions écrites et l'audition des observations orales du Conseil d'Etat présentées par l'organe de commissaires, destinées à faire connaître l'avis de ce corps sur les amendements nouveaux faits au projet depuis qu'il aurait transmis ses conclusions écrites à la commission (1). Nous ne voyons certainement aucune objection de principe que l'on puisse opposer à l'introduction d'une pratique analogue dans les usages parlementaires.

1. Michon.

CHAPITRE III

DURÉE ET EXERCICE DES FONCTIONS DÉVOLUES AUX COMMISSIONS

§ 1. *Distinction entre les commissions du Sénat et celles de la Chambre.*
— § 2. *Restrictions aux pouvoirs des commissions.* — § 3. *Droits et indépendance des commissions.* — § 4. *La commission du budget, ses règles particulières.* — § 5. *Relations entre commissions et assemblées.*

§ 1. — *Distinction entre les commissions du Sénat et celles de la Chambre.*

Commençons par établir une distinction suivant que les commissions appartiennent à la Chambre des députés et au Sénat. La différence que la loi constitutionnelle a établie entre le mode de renouvellement des deux Assemblées législatives entraîne ici certaines conséquences. D'un côté nous avons des Assemblées successives qui commencent et finissent à des intervalles réguliers, déterminés par les lois constitutionnelles et sont, en droit,

« des corps distincts qui naissent et meurent à leur « tour ». D'autre part, ce sont les pouvoirs de certains membres seuls, qui expirent périodiquement et successivement, l'Assemblée ayant une durée indéfinie malgré le renouvellement successif de ses membres « comme un « corps vivant conserve son identité et son unité dans le « renouvellement des molécules qui le composent », suivant l'expression de M. Esmein (1). Il va dès lors de soi que les pouvoirs des commissions spéciales de la Chambre des députés ont une durée adéquate à celle de chaque législature, puisque le renouvellement de cette Assemblée a lieu d'une façon intégrale (2). Leur durée dépasse donc la session au cours de laquelle est intervenue l'élection des commissaires et s'achève seulement après un vote de la Chambre sur toutes les conclusions formulées dans les rapports déposés. Il résulte encore de là que dans les cas où tous les projets rapportés par une commission avaient été l'objet de votes définitifs, les Chambres ont pu régulièrement faire revivre par décision spéciale les pouvoirs de cette commission, à l'occasion de projets nou-

1. Esmein, *ouv. cité*, 2^e éd., p. 636.

2 Il semble que la question ne puisse se présenter pour les commissions mensuelles. Il n'est point sans exemple, pourtant, que des commissions mensuelles aient vu leurs pouvoirs prorogés au-delà du terme qui implique leur nature même. Ainsi, à l'ouverture de la session extraordinaire de 1870, le Corps législatif décida le maintien des commissions mensuelles nommées à la fin de la session ordinaire de 1870, de telle manière que celles-ci ne furent pas renouvelées pendant tout le cours de la session ordinaire de 1870, c'est-à-dire pendant plus d'un mois.

veaux constituant le corollaire et le complément des projets antérieurement adoptés (1).

La question est susceptible de faire l'objet de plus de difficultés pour le Sénat, en faveur duquel a été admis le système du renouvellement partiel. A cet égard, l'Assemblée, même si le renouvellement triennal a amené la soudaine irruption d'une nouvelle majorité, ne perd pas son caractère, elle constitue juridiquement le même corps, corps permanent dont les éléments peuvent se modifier sans que sa perpétuité soit entamée. Au demeurant, les changements de l'esprit et de la tendance politique des majorités sont également possibles, même en dehors du renouvellement triennal, par des faits et dans des circonstances qu'il est aisé de s'imaginer et qui n'ont cependant aucune influence juridique sur les pouvoirs des commissions régulièrement investies. Et ainsi a pu se poser devant le Sénat (2) la question de savoir si les règles précédemment expliquées et qui sont applicables aux commissions de la Chambre populaire peuvent être étendues à celles de la Chambre haute. Une raison de douter, c'est que, en définitive, les conclusions des commissions, loin de s'imposer aux majorités nouvelles, sont bien plutôt subordonnées à leur vote. Remarquons que les pouvoirs des commissions n'ayant perdu aucun membre dans le renou-

1. Voir des exemples : Assemblée nationale, séances du 7 février 1849, du 7 février 1873 ; Sénat, séance du 30 décembre 1870 ; Chambre des députés, séances du 19 février 1884, du 30 mars 1887.

2. Sénat, séance du 21 janvier 1879.

vement triennal ne subissent aucune altération ; d'où la question de savoir pourquoi les pouvoirs des commissaires régulièrement nommés à l'origine seraient-ils anéantis ultérieurement, parce que, à la suite d'élections dans l'Assemblée, d'autres commissaires auraient disparu. Aussi, M. Bertauld soutenait en ces termes un projet de résolution qu'il venait lire à la tribune : « La non-réélection ne saurait avoir plus d'effet que les autres causes qui privent les commissions d'un ou plusieurs de leurs membres ; il y a lieu seulement de pourvoir au remplacement des commissaires non réélus. Le système qui, en cas de renouvellement triennal, imposerait la nécessité de reconstituer toutes les commissions dont les travaux ne seraient pas terminés ne serait pas seulement une atteinte à la permanence du Sénat, il nous exposerait à perdre, avec les enquêtes et autres instructions commencées, des commissaires qui ont étudié et approfondi des questions préparées à recevoir une solution ». Ces raisons parurent déterminantes au Sénat qui adopta la proposition Bertauld (1), d'après laquelle : « En cas de vacances survenues au sein des commissions, par démission, décès, non-réélection ou autrement, et de remplacement des commissaires manquants par les bureaux, les sénateurs nouvellement élus appartiennent au bureau dont faisaient partie les sénateurs auxquels ils succèdent » (2).

1. Séance du Sénat du 24 janvier 1879.

2. Cette proposition constitue aujourd'hui les deux derniers paragraphes de l'article 23 du règlement du Sénat.

Les commissions sont ainsi devenues permanentes, comme le Sénat lui-même ; de là cette conséquence qu'il n'est plus nécessaire et qu'il ne serait même pas juridique de décider, comme en 1876 et comme sous les règlements de la Monarchie de juillet que « des rapports déposés au cours d'une session peuvent être repris à la session suivante en l'état où ils sont restés » et que « le Sénat, sur la demande d'un membre, prend une décision à cet égard » (1). Depuis le vote de la résolution Bertauld, qui a établi la permanence des commissions, leurs rapports, tout comme les votes émis par le Sénat en matière législative, conservent pour les mêmes raisons une valeur juridique définitive et indéfinie.

Il faut remarquer cependant une procédure particulière à laquelle peut donner lieu le renvoi au Luxembourg d'un projet adopté antérieurement à une époque éloignée. En ce cas, le Sénat préfère bien souvent convoquer les bureaux existants pour la formation d'une commission entièrement nouvelle (2) plutôt que de procéder à cinq ou six élections complémentaires.

Telle est la durée normale des commissions : durée indéfinie ou durée limitée à celle de la législature. Cependant, les commissaires peuvent résigner leurs pouvoirs par voie de démission. Les démissions individuelles n'offrent pas de difficultés. Elles doivent être adressées aux

1. Ancien article 23 du règlement du Sénat.

2. Voir *Journal officiel*, séance du 21 mars 1889 ; Pierre, *ouv.cité*, page 790, n° 759 *in fine*.

présidents des commissions lesquels doivent en donner avis au président de l'Assemblée, chargé de convoquer le bureau compétent à l'effet de remplacer le membre démissionnaire.

§ 2. — *Restrictions aux pouvoirs des commissions.*

Il en va autrement des démissions que les membres d'une commission pourraient être tentés de donner collectivement, à la suite d'une délibération prise à la majorité des voix. Ici, une question intéressante se pose à l'esprit. Va-t-on permettre à la majorité d'une commission d'abuser de son avantage numérique pour imposer une démission en masse et dépouiller ainsi les membres de la minorité du mandat que les bureaux leur ont régulièrement conféré? On ne l'a pas admis, et avec raison. Une commission ne doit être réputée démissionnaire que si tous ses membres, individuellement, ont adressé leur démission : solution donnée à l'occasion de la démission donnée par la première commission des lois constitutionnelles à l'Assemblée nationale au mois de mai 1875. Le renvoi à la commission des Trente (nommée en exécution de la loi du 20 novembre 1873) de deux projets déposés par Dufaure, garde des sceaux à cette époque, et concernant les rapports des pouvoirs publics et le mode d'élec-

tion des sénateurs venait d'être repoussé au scrutin (1). La démission de la commission fut, dès la proclamation du vote, portée à la tribune par son président M. Batbie. Cependant, l'un des Trente, Edouard Laboulaye, affirmait à la tribune la volonté d'une partie de la commission de soutenir la discussion de la loi électorale. Le président, d'Audiffred-Pasquier, pour mettre fin à l'incident, établit la nécessité pour la commission de se réunir pour discuter l'évènement.

C'est ainsi que le lendemain de ce jour, M. Batbie, après avoir fait connaître à l'Assemblée l'impossibilité morale où se trouvait la majorité d'imposer à la minorité l'obligation de se démettre remit au président vingt et une démissions individuelles (2). Et c'est seulement quand la nouvelle commission fut dissoute par suite de décès, nouvelles démissions et incompatibilités, que l'Assemblée fit droit à une demande du garde des sceaux tendant à la nomination d'une nouvelle commission de trente membres.

Dans l'examen des propositions dont elles ont été saisies, les commissions exercent un droit (propre limité seulement par quelques restrictions résultant de règlements et de la loi constitutionnelle), en vertu duquel elles sont libres de déterminer le mode de leurs travaux. Les règlements leur ont imposé seulement la non-publicité de leurs séances et un *quorum* nécessaire. L'ancienne

1. Assemblée Nationale. Séance du 18 mai 1875.

2. Assemblée Nationale. Séance du 19 mai 1875.

publicité n'a pas été maintenue à raison des troubles qu'elle apportait sans aucune utilité à des délibérations qui pour donner de bons résultats doivent être calmes et réfléchis (1). D'autre part, la validité de leurs votes est subordonnée à l'accord de la moitié plus un de leurs membres, du moins à la Chambre des députés. Cette règle n'a pas encore été adoptée au Sénat.

Par ailleurs enfin, la loi constitutionnelle, en réglant comme elle l'a fait les droits financiers du Sénat, a limité indirectement la compétence des commissions de cette Assemblée. Si par inadvertance une commission sénatoriale était nommée pour examiner une proposition relative à une question financière non encore votée par la Chambre, elle devrait attendre que le Sénat eût été saisi sur la matière d'un texte adopté par la Chambre des députés.

En dehors de ces restrictions écrites, les commissions subissent encore un certain contrôle indirect du Parlement qui demeure libre de leur indiquer par des résolutions spéciales l'ordre et la base de leurs travaux. Il existe, à cet égard, une série de précédents bien significatifs et relatifs aux matières les plus diverses. Citons quelques exemples. Le 15 juin 1874, M. Casimir Périer déposa sur le bureau de l'Assemblée Nationale une

1. Ceci ne s'applique pas aux auteurs des propositions ou des amendements qui ont la faculté de se faire entendre par les commissions compétentes; mais on ne peut dire que ce soit réellement une dérogation du huis-clos habituel. Voir règlement du Sénat, art. 27; de la Chambre, art. 35 et 56.

proposition tendant à faire fixer une direction générale et une base bien déterminée de travaux à la commission des lois constitutionnelles. Le 20 avril 1880 un sénateur, M. Ferry, demanda à ses collègues d'enjoindre à la commission des douanes, saisie jusqu'alors d'un seul des quatre projets élaborés par la Chambre, de ne rédiger et de ne soumettre au Sénat qu'un rapport général, lequel, bien entendu, ne pouvait être rédigé qu'après communication de la totalité des branches de tarif. Dans les séances des 12, 14 et 15 novembre 1892, la Chambre vota une résolution de M. Turrel, pour obliger la commission du budget, dont le rapport était déposé, à remanier son travail, en lui indiquant sur quelles bases procéder à la réforme de l'impôt des boissons. Nous pourrions citer d'autres exemples.

Même après les précédents que l'on pourrait multiplier, il faut convenir que jusqu'ici ces restrictions à l'indépendance des commissions n'ont eu, en fait, qu'une importance médiocre. Mais en droit, elles présentent un intérêt réel, car rien ne permet de préjuger l'avenir, et la faculté pour le Parlement de s'immiscer dans les travaux de ses commissions et de les diriger à sa guise, pourrait modifier toute une partie importante de la vie parlementaire. Cette intervention régulière est-elle à souhaiter? On nous permettra de dire, à ce propos, que de toutes les réformes, les meilleures sont celles qui ne consistent pas à créer de nouveaux textes, mais à savoir user d'une façon plus large et plus heureuse des droits

acquis et reconnus. Ce serait peut-être une chose bonne et désirable que les membres les plus expérimentés d'une Assemblée, qui ne peuvent matériellement suivre à la fois les travaux de plusieurs commissions, aient le moyen de contrôler et de diriger efficacement leurs travaux et d'éviter ainsi beaucoup de tâtonnements et de temps perdu.

§ 3. — *Droits et indépendance des commissions*

Pour en revenir au présent, constatons que l'indépendance dont jouissent les commissions est très grande. Mettons ce point en lumière et montrons de quels pouvoirs réguliers ces petites fractions de notre Parlement ont été munies. Elles ont la faculté de s'opposer d'office à l'audition répétée des signataires des propositions qu'elles examinent, de limiter leur audition au développement des motifs de l'initiative qu'ils ont prise. La jurisprudence parlementaire refuse même au membre d'une Assemblée entendue par la commission, après que la rédaction du rapport était commencée, le droit de se plaindre des conditions dans lesquelles il a été appelé à déposer (1). Or ces pouvoirs discrétionnaires existent dès que l'une ou l'autre des Chambres a prononcé le

1. Chambre des députés, 16 mai 1881, 5 février 1891 ; Sénat, 30 juillet 1883.

renvoi d'une proposition ou d'un projet. Par cela même, cette Assemblée est momentanément dessaisie et désormais incapable de changer la compétence primitivement attribuée, de transférer le projet d'une commission saisie à une autre commission, ou encore de la renvoyer aux bureaux, à moins qu'il n'en se produise des démissions volontaires ou qu'une demande expresse ne soit formée à ces fins par la commission elle-même, ou par un membre étranger, mais agissant sur ses injonctions ou pourvu de son consentement formel. Par application de cette même idée, une Chambre après avoir débattu et décidé la nomination d'une commission spéciale pour examiner un projet ou une proposition n'a pas le droit, hors le cas de demande expresse formulée par la commission, de renvoyer l'affaire dont il s'agit à une commission déjà existante. Le dessaisissement et la délégation par les bureaux de nouveaux commissaires ne pourrait se faire, au détriment d'une commission spéciale, que pour des raisons d'ordre intérieur ou de politique générale et par une résolution tout exceptionnelle des Chambres.

Les dessaisissements sont rares ; dans les cas où ils sont intervenus, ils ont fourni la matière de longues discussions, ont été très critiqués, ont causé de nombreuses difficultés. Un exemple est, à lui seul, assez instructif, il s'agit d'une proposition de Jules Favre concernant la réforme judiciaire qui avait été, le 24 janvier 1878, renvoyée à une commission spéciale. Rédigée à nouveau

par son auteur, elle fut le 25 janvier 1879, l'objet d'un nouveau dépôt, et cette fois à la suite d'une confusion ou d'un malentendu, elle fut renvoyée à la première commission d'initiative qui fit sur elle, par l'organe de M. Cherpin, le 22 mars suivant, un rapport sommaire concluant à la prise en considération. La commission spéciale saisie en 1878, n'avait encore rien fait, ce qui semblait vraiment excuser et même, on peut dire justifier pleinement l'intervention à la demande de la commission d'initiative. Cependant, le président de l'Assemblée éleva quelques doutes sur le droit du Sénat à entendre le rapport de la commission d'initiative. En même temps, Jules Favre, faisait entendre, qu'on ne pourrait, au nom d'un conflit d'attribution quelconque, dessaisir cette dernière commission. Le raisonnement du président était, à notre avis, plus exact au point de vue parlementaire et juridique, car il semble bien que deux commissions ne peuvent pas être saisies en même temps de l'examen du même projet de loi et que, en l'espèce, l'impression et la distribution ordinaire du rapport de la commission équivalaient *ipso facto* au dessaisissement de la commission spéciale. Il fallut consulter le Sénat qui décida de faire imprimer et distribuer le rapport. C'était se prononcer sur le principe en optant pour ses conséquences, méthode détournée, moins compromettante et moins claire qu'un vote de dessaisissement pur et simple, destinée uniquement peut-être à cacher les embarras des sénateurs qui ne voulaient pas trancher une question délicate.

Nous n'en croyons pas moins à la vérité de la règle que nous avons posée précédemment et que vient compléter celle-ci : c'est lorsqu'elle délibère sur les conclusions d'un rapport et alors seulement, que la Chambre, jugeant la valeur et l'intérêt de ce rapport, peut déclarer ou bien qu'il est susceptible de servir de base à ses discussions, ou bien au contraire que faute d'une instruction suffisante, toute la procédure est à recommencer. On peut citer à l'encontre de cette règle, un précédent historique. Le président Dupin, agissant du reste contre son gré et devant la seule insistance irréfléchie et emportée de l'Assemblée, renvoya aux bureaux un projet de loi relatif au douaire de la duchesse d'Orléans, qu'avait rapporté le même jour M. Daru, au nom de la commission du budget ainsi dessaisie (1).

Les Chambres peuvent juger à propos d'étendre les droits d'une commission en matière d'examen de projets et propositions de lois au cas d'une connexité visible existant entre les travaux de plusieurs d'entre elles. C'est à la Chambre, saisie de la question par voie de référé, qu'il appartient de donner cette autorisation (2). Cette procédure est évidemment correcte, quand le conflit s'agite par exemple entre deux commissions saisies de questions identiques, pour substituer à leurs divergences, l'opinion d'une commission unique. On pourrait presque dire que

1. Assemblée, 5 octobre 1850.

2. Chambre des députés, séances des 2 avril 1831, 10 janvier 1833, 15 février 1838, 27 juin 1882.

du moment où la Chambre n'a pas le droit de leur imposer leur démission, le seul moyen qui lui soit offert en telle circonstance, c'est de leur donner l'autorisation de délibérer en commun, sous cette réserve que cette permission extraordinaire ne portera pas atteinte dans l'avenir au principe de la division du travail, établi et organisé par le règlement. Remarquons qu'il s'agit ici seulement d'une faculté accordée, d'un droit de plus surajouté et non pas du tout d'une immixtion impérieuse du Parlement, qui a seul qualité pour permettre, mais non pas pour ordonner ces délibérations collectives.

Le caractère de connexité qui se rencontre bien souvent entre un certain nombre d'affaires décide parfois les Chambres à créer des commissions générales et permanentes, dont la compétence devra s'étendre de droit à toutes les questions d'ordre législatif d'une certaine sorte. Questions déjà posées ou questions à naître plus tard, peu importe, prennent ou prendront le même chemin et seront soumises à l'examen des mêmes délégués de la Chambre. Citons en ce genre les commissions de l'armée, des douanes, de la marine, des chemins de fer.

Les commissions d'initiative (1) ont prétendu à tort, selon nous, devant la Chambre des députés, que renvoyer à une même commission les projets et propositions ayant trait à l'organisation militaire (par exemple), c'était enlever aux commissions d'initiative l'examen de toutes les propositions militaires déposées sur le bureau de la

1. Voir rapport de M. Bernier, séance 6 mars 1882.

Chambre, enlever aux bureaux soit la discussion de tous les projets de toutes les propositions qui surviendraient au cours d'une législature, soit la connaissance si utile des projets et propositions qui devraient régulièrement leur être soumis. La Chambre, avec raison, a jugé au contraire sur les observations de M. Ballue que toutes les questions d'organisation militaire étaient connexes, qu'il doit être plus facile au gouvernement de s'entendre avec une commission qu'avec cinq ou six, et que le procédé de réunion avait l'avantage d'éviter la dispersion des projets militaires. En conséquence, elle écarta les conclusions hostiles de la commission d'initiative et vota une résolution encore en vigueur prescrivant la nomination d'une commission à laquelle sont renvoyés tous les projets, toutes les propositions concernant le recrutement et l'avancement dans l'armée, ainsi que l'état des sous-officiers (1).

C'est là le procédé normal par lequel une commission voit ses pouvoirs étendus. Mais dans une étude d'histoire parlementaire comme celle-ci, il est utile de rappeler que le même résultat fut atteint parfois par des résolutions prises par voies d'ordre du jour motivés à la suite d'interpellations. C'est ainsi que l'on a parfois augmenté le nombre des membres d'une commission et élargi son mandat, par exemple celle des chemins de fer qui a vu inaugurer à son profit cette pratique.

Les droits discrétionnaires des commissions sont

1. Chambre, séance du 28 mars 1882.

quelque peu différents suivant que l'examen porte sur un ou sur plusieurs projets. Vis-à-vis de plusieurs projets, les commissions se sont arrogé la faculté d'en opérer la fusion, même dans des cas où les projets auxquels elle était appliquée émanaient de deux ministères différents (1). Vis-à-vis de projets isolés, encore que cela puisse paraître excessif, elles n'ont pas hésité à substituer au projet dont elles étaient saisies un projet absolument différent : ainsi en 1843, tandis que la Chambre des députés repoussait la suppression proposée par le gouvernement de la fabrication du sucre indigène, sauf indemnité aux fabricants, la commission après l'avoir également repoussé lui substituait un système tendant à un accroissement et à un décroissement du droit sur le sucre indigène, calculé d'après une échelle mobile et proportionnelle à la production. Au cours de la cinquième législature de la 3^e République, une commission chargée de la réforme du système général d'impôts se prononça en faveur de l'impôt sur le revenu. La Chambre vota le principe dans la discussion du budget de 1887. Mais lorsqu'à deux reprises différentes, deux ministres des finances, M. Dauphin en 1887 et M. Peytral en 1888 proposèrent à la Chambre sous la forme d'un projet de loi une application de ce principe, les deux commissions

1. Par exemple du ministère de l'intérieur et du ministère des travaux publics. Voir la Chambre des députés, séance des 10 janvier et 26 avril 1843 ; Assemblée législative du 3 avril 1849 ; et Pierre, *ouv. cité*, p. 793, note 2.

nommées pour l'examen de ces projets les repoussèrent purement et simplement sans même se donner la peine cette fois de substituer un meilleur système à celui qu'elles ne voulaient pas admettre.

Les commissions peuvent également retrancher d'un ensemble de dispositions une partie distincte, un titre spécial et proposer ensuite à l'Assemblée d'en faire une loi. L'exemple de cette méthode qui exige une sollicitation spéciale des Chambres a l'avantage d'obvier souvent aux retards que la dualité du pouvoir législatif apporte dans l'élaboration des lois. Il est surtout admis pour hâter le vote de certaines lois importantes, telles que la fixation du tarif général des douanes (par exemple en 1880) (1).

§ 4. — *La commission du budget. — Ses règles particulières.*

Toutes les règles qui viennent d'être indiquées s'appliquent indistinctement à toutes les commissions des Chambres. Cependant il semble utile de faire une mention plus spéciale de l'une d'elles, celle du budget (2), chargée d'étudier les détails des projets de budget, en vue d'en faciliter la discussion générale, commission

1. Chambre, 4 mars 1880.

2. René Stourm, *Le budget*, pp. 276-287.

importante entre toutes dans tous les pays parlementaires. Exception doit être faite cependant pour la Belgique où n'existe pas une commission unique du budget centralisant l'étude de toutes les recettes et de toutes les dépenses, circonstance singulièrement favorable au développement et à la sauvegarde de l'autorité des ministres (1), qui demeurent ainsi exclusivement et en dehors du concours de toute commission parlementaire compétents pour l'établissement de plans financiers. Ce ne sont que des retouches légères que les commissions spéciales, à compétence restreinte font subir aux diverses lois budgétaires. Cette remarque faite, il convient de signaler les traits distinctifs de la commission et quelques particularités sur la rédaction des rapports, la présentation des textes définitifs de projets de loi auxquels aboutissent ses travaux.

Quelle que soit l'importance de cet organe législatif, le principe du caractère secret des séances de toute commission est maintenu dans toute sa rigueur et c'est toujours en vain qu'a été réclamé le droit pour chaque membre des Chambres d'assister à ses séances (2), c'est en vain également qu'on a essayé d'y substituer le système anglais du « comité de la Chambre entière ».

Le bureau de la commission se compose généralement de quatre secrétaires, deux vice-présidents et un président

1. Dupriez, tome I, p. 248.

2. Chambre, 27 mars 1880, proposition Raoul Duval ; 29 mars 1892, proposition de la Martinière.

dont l'élection est souvent très disputée, parce qu'elle indique presque toujours une orientation de la politique financière de la Chambre.

Les conditions réglementaires pour la validité des votes montrent toute l'importance des travaux de la commission du budget. Le scrutin doit réunir au moins dix-sept membres, ce n'est qu'exceptionnellement au cas d'impossibilité de vote par le défaut de présence de la majorité absolue qu'un second tours de scrutin sur le même objet est porté à l'ordre du jour de la séance suivante, auquel cas le vote est valable quel que soit le nombre des votants (1).

Ce sont là les règles suivies à la Chambre des députés où les commissions du budget n'ont point encore réussi à faire admettre le principe de leur permanence, adopté au contraire par le Sénat (2). A la Chambre haute, en effet, une commission permanente, composée de dix-huit membres, nommée dans les bureaux après la distribution de l'exposé des motifs du budget de chaque exercice et demeurant en fonctions jusqu'à la nomination de la commission suivante est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses (3), de tous les projets de loi

1. Résol. Ch. députés, 28 juin 1888.

2. Voyez un article de Léon Say, *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1885, cité par Stourm, p. 285.

3. Règlement du Sénat, art. 20, modifié sur la proposition de M. Mazeau et d'après le rapport de M. Féral, par une résolution en date du 10 juillet 1888. Voir Sénat, séances du 16 janvier 1880, du 5 février 1884.

portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférant à des exercices clos ou périmés, enfin de tous les projets ou propositions de lois qui peuvent avoir pour effet de modifier la situation du Trésor (1).

Mais c'est surtout dans les règles de compétence qu'apparaissent clairement toutes les prérogatives des commissions du budget. Car cette compétence s'étend, d'une part, à l'examen de la loi de budget elle-même, et d'autre part à l'examen de toutes les propositions ou projets de loi auxquels sont liés des crédits supplémentaires ou extraordinaires (2).

L'examen de la loi générale des recettes et des dépenses par la commission a donné lieu à quelques difficultés notamment quand celle de 1888 vota par 25 voix sur 32 votants le plus grave des trois ordres du jour qui avaient été déposés devant elle, celui de M. Pelletan, d'après lequel « la commission estime que le projet de budget de « 1888 ne présente ni au point de vue des économies. ni « au point de vue de l'équilibre le caractère exigé par « l'état de nos finances et la volonté de la nation, convain- « cue qu'elle peut avec confiance réclamer du ministère « une initiative également conforme à ses attributions et « à ses déclarations, invite son président à demander au « gouvernement des propositions nouvelles ».

Cette résolution, communiquée au cabinet, fit l'objet de réponses du Président du conseil, M. René Goblet,

1. Règl. du Sénat, art. 21.

2. Pierre, *ouv. cité*, pp. 800, 803.

celui-ci déclara la résolution gouvernementale d'examiner et de discuter toutes les économies qui lui seraient indiquées, soit par la commission du budget, soit par les rapporteurs spéciaux des divers ministères, mais par là même, il laissait à la commission du budget le soin de les indiquer et, ce faisant, il était dans le vrai. Car la vérité quant aux droits des commissions du budget nous paraît être dans la combinaison des trois affirmations que nous allons rappeler :

La première fut émise par M. Ribot, lors de l'incident de 1888. Voici en quels termes . « La commission en ré-
« clamant au gouvernement des dispositions nouvelles
« créerait un précédent extrêmement grave. Sauf à des
« époques révolutionnaires on n'a jamais refusé de discu-
« ter un budget. La commission a reçu un mandat de la
« Chambre et elle a le devoir de le remplir. Il ne s'agit
« pas pour elle de se substituer au gouvernement, mais
« de lui indiquer les dépenses qu'elle croit susceptibles
« de réduction. On a alternativement exagéré ou res-
« treint outre mesure le rôle de la commission ». M. Ri-
bot affirmait ainsi l'impossibilité pour une commission du budget de proposer à la Chambre le rejet en bloc du budget.

La deuxième a pour elle l'autorité de Léon Say, répondant ainsi à un reproche de M. Jaurès (1). « Ce que vous
« reprochez à la commission, c'est de ne pas apporter

1. *Journal officiel*, 22 mars 1896, page 583, séance du 21 mars, Chambre des députés.

« elle-même ce projet. Le reproche n'est pas fondé. La
« commission ne peut demander à la Chambre de se
« substituer au gouvernement. La commission ne peut
« usurper elle-même les fonctions de M. le ministre des
« finances. C'est au gouvernement qu'il appartient de
« préparer le budget, le droit de la Chambre est de le
« juger. La commission a donc parfaitement raison de
« dire au gouvernement : voilà les bases que nous ne
« voulons pas, voilà celles que nous acceptons, présentez
« un budget sur les bases que nous admettons », Léon
Say rappelait ainsi très justement qu'il est du devoir strict
des commissions d'étudier, par tous moyens, au cours de
ses séances, le projet de loi de finances, de discuter les
diverses résolutions préposées, de produire enfin un ré-
sultat positif de ses travaux sous la forme d'un ou de
plusieurs rapports, portant adoption ou amendement.

La troisième affirmation émane de M. Yves Guyot qui
disait avec beaucoup de bon sens il y a une dizaine
d'années : « Il semblerait, en vérité, d'après les diverses
« thèses qui ont été soutenues ici, qu'une commission
« du budget au point de vue des recettes devrait être
« tout simplement une commission d'enregistrement,
« qui devrait constater l'équilibre, vérifier les chapitres
« officiels que lui donne la comptabilité publique et
« admettre les prévisions qui lui sont apportées. Mais
« nous avons d'illustres exemples qui prouvent que
« jamais les commissions du budget n'ont ainsi compris
« leur rôle. J'invoquerai le rapport de M. Casimir Périer

« en 1872, dans lequel, au nom de la commission du
« budget, nommée à cette époque, il proposait l'applica-
« tion de l'impôt sur le revenu. J'invoquerai encore un
« autre exemple. La commission du budget, dont
« M. Gambetta était président, proposa également un
« large projet d'impôt sur le revenu » (1). M. Yves Guyot,
établissait ainsi le droit pour les commissions du budget
d'exercer une initiative et de faire œuvre propre à l'oc-
casion des projets gouvernementaux. C'est ainsi par un
caractère positif que se distingue l'œuvre des commis-
sions du budget ; en conséquence celles-ci doivent secon-
der l'initiative du gouvernement et le but de résolutions
semblables à celles qui fut votée en 1888 à l'instigation
de M. Pelletan, recèlent peut-être derrière des prétextes
de traditionnelle préoccupation, d'amoindrir l'autorité
ministérielle et de démembrer le pouvoir exécutif en
cherchant à se mettre à la place de l'administration.
L'œuvre de ces commissions n'est et ne doit être négative
qu'à l'égard des propositions dues à l'initiative parlemen-
taire. Certaines commissions récentes du budget se sont
imposé comme règle de conduite de ne pas recueillir
les demandes de crédit émanées des députés, quel que
pût en être l'objet. « Votre Commission du budget, disait
« Burdeau en 1889, s'est fait une règle inflexible de
« n'appuyer auprès de vous aucune création de dépen-

1. Chambre, séance du 2 février 1888.

« ses sans que le maintien eût été établi par un acte
« de l'initiative gouvernementale » (1).

Les difficultés sont bien moindres, au contraire, à l'égard des droits des commissions du budget sur les propositions de crédits supplémentaires et extraordinaires. Sauf des cas exceptionnels, elles sont de nature à être assez aisément résolues, grâce à une double règle qui se trouve, sinon nettement formulée, du moins assez clairement indiquée dans le règlement de la Chambre des députés (2). Elle est souvent invoquée à la Chambre, par le président ou par un des députés. Tout projet de crédit, dès lors qu'il est susceptible d'engager les finances de l'Etat est de droit renvoyé à la commission du budget, sur le rapport de laquelle la dernière loi des recettes et des dépenses a été votée (3). Il est évident que le renvoi n'en pourrait être fait à la commission du budget chargée de préparer le futur exercice, car c'est à ceux qui ont établi le bilan d'un exercice à

1. Burdeau, rapport au nom de la commission du budget sur la proposition Granet relative à l'allocation d'une pension exceptionnelle à la veuve de M. Richaud, gouverneur de l'Indo-Chine, *Journal officiel, Ch. députés, annexes*, 1889, page 1377. Voir à ce sujet, Rouvier, sur la proposition Gaultier de Clagny (crédit de 2 millions pour les victimes du chômage) et discours de M. Lechevallier, député, affirmant que « l'initiative de propositions de cette nature doit appartenir au gouvernement » (*Journal officiel*, 6 mars 1895).

2. Règlement de la Chambre, art. 32.

3. Voir la Chambre des députés, 29 janvier 1877. Voir le discours du président Floquet à la Chambre, séance du 28 juin 1892.

connaître les modifications proposées. C'est dans un délai de dix jours à partir de la communication qui lui a été faite réglementairement que la commission doit donner sur l'imputation des crédits un avis motivé (1). L'avis peut d'ailleurs être provisoire, c'est-à-dire ne comporter aucune opposition à la première lecture, mais porter des réserves pour l'avenir, soit quant à la manière dont les dépenses projetées seront couvertes, soit quant à l'exactitude des prévisions et modifications ultérieures des crédits (2).

Mais la règle ne s'applique pas (et c'est la contrepartie de la précédente formule), aux projets ou propositions qui ne renferment pas d'imputation de crédit et qui entraînent simplement la prévision de charges annuelles, dont les Chambres seront appelées ultérieurement à déterminer le montant et les voies et moyens. Ces projets et propositions ne sont pas renvoyées de plein droit à la commission du budget. Ce n'est donc pas réglementairement, mais seulement à titre exceptionnel que la Chambre peut, en séance, au moment du débat, ordonner le renvoi à la commission du budget (3).

Il suit de là qu'un même projet, s'il soulève tout à la fois une question d'organisation et s'il engage les finances de l'Etat, ne peut pas être renvoyé simultanément à une commission spéciale et à la commission du budget. La

1. Cet avis est imprimé et annexé au rapport principal.

2. Pierre, *ouv. cité*, page 804.

3. V. art. 23 et 24, *Règl. Chambre*. Discours de Floquet précité.

commission spéciale est saisie, sous réserve de l'avis ultérieur à requérir de la commission du budget et des pouvoirs financiers de celle-ci pour modifier le texte proposé et statuer au fond.

§ 5. — *Des relations entre commissions et Assemblées.*

L'indépendance qui caractérise les commissions et dont nous avons essayé de montrer les limites et les effets, n'est pas, bien entendu, synonyme d'isolement. Il va de soi qu'elles peuvent communiquer avec les agents du pouvoir exécutif par l'intermédiaire de leur président ou de ceux de leurs membres qu'elles ont désignés à cet effet, c'est ainsi qu'en usent les commissions sénatoriales (1), ou comme celles de la Chambre directement et d'une manière quelconque.

Une question plus délicate est relatives aux communications des Assemblées avec leurs commissions. Elles se font par les rapports que les commissions déposent sur les projets ou propositions de loi dont elles ont été antérieurement saisies. (Très extraordinairement le dépôt en a lieu en comité secret pour tous rapports autres que ceux émanant des commissions d'enquête). La lecture en est autorisée ou refusée par la Chambre qui peut statuer souverainement à cet égard, même si elle n'est pas en

1. Voir régl. Sénat, art. 26.

nombre pour entendre le rapport (1). Hors le cas d'urgence l'impression et la distribution en doivent être faites 24 heures au moins avant l'ouverture de la discussion générale. Il peut y avoir dérogation à ces règles en cas de dangers éventuels résultant pour l'intérêt de l'Etat de la divulgation des rapports ou des documents y contenus.

La reprise d'une proposition de loi peut être faite à la tribune par son auteur. Dans ce cas l'assentiment de la commission est nécessaire, tout comme s'il s'agissait du retrait d'un manuscrit après le dépôt effectué en séance au secrétariat général de la présidence et de la confiscation de ce travail jusqu'à l'expiration de la législature.

Il n'est point, à la vérité, de date fixée d'avance à chacune des commissions spéciales, pour le dépôt de leurs rapports. Il ne pouvait guère en être autrement, étant donné « qu'il est parfois d'une grande prudence de laisser dormir dans une commission tel projet qu'au début on avait accueilli avec enthousiasme et d'autre part qu'il est presque impossible de mesurer avec précision le temps nécessaire à l'examen de projets de lois qui soulèvent de graves problèmes politiques ». Ainsi on ne pouvait soumettre les commissions spéciales aux mêmes prescriptions que les commissions d'initiative ; mais celles-ci n'ayant pas qualité pour s'occuper

1. Voir sur le droit pour les Chambres de décider, même hors le cas d'urgence, la non distribution des rapports, séance de l'Assemblée nationale, 24 mars 1874, et Pierre, *op. cit.*, n° 783.

du fond des questions sont tenues en effet d'après les règlements nouveaux de déposer leurs rapports dans un certain délai qui court à partir de l'envoi des propositions. Ce délai est fixé à 20 jours au Sénat, 15 jours à la Chambre des députés (1) La jurisprudence parlementaire fait commencer ce délai non au jour du renvoi prononcé, mais de la distribution de la proposition.

Trop souvent d'ailleurs, ces délais ne sont pas observés. De là pour les commissions d'initiative, une difficulté qui peut aussi se présenter pour les commissions spéciales : une commission a-t-elle le droit, soit par une inaction persistante, soit par une décision arrêtée entre ses membres, d'empêcher que la discussion d'une proposition se produise? Bien souvent, en effet, il arrive que les commissions spéciales profitant du silence du règlement, sont arrivés, en ne déposant pas de rapports à confisquer indéfiniment les motions de l'initiative gouvernementale et parlementaire, et il est peu de motifs à la vérité, qui aient soulevé dans les Chambres des débats aussi fréquents et parfois aussi âpres que le défaut des rapports ou le retard dans leurs dépôts (2). Or les débats sont, en somme, sans issue et les présidents ont eu souvent l'occasion de le rappeler à l'Assemblée : il n'existe en la matière aucune disposition réglementaire, la seule qui puisse être invoquée au cours de semblables débats, c'est celle d'après laquelle sont interdites les interpel-

1. Règl. du Sénat, art. 76 ; de la Chambre, art. 36.

2. Voir exemples dans Pierre, *op. cit.*, n° 786, pp. 819-823.

lations de collègue à collègue, car les questions adressées aux commissions ont toujours été assimilées à des interpellations. Il ne reste donc aux députés qui désirent avoir des renseignements sur les travaux des commissions qu'à faire directement leurs demandes de collègue à collègue, ou à s'adresser soit aux ministres, soit à la Chambre elle-même par voie d'interpellation, de question ou de proposition de résolution (1). Au demeurant il resterait toujours à la Chambre comme suprême ressource, la faculté de dessaisir les commissaires négligents et de renvoyer l'affaire une seconde fois devant les bureaux (2).

Le rapport, nous l'avons dit, est l'acte officiel par lequel une commission soumet à la Chambre le résultat de ses travaux et ses conclusions définitives. Ces conclusions sont évidemment celles de la majorité, mais la minorité peut envoyer un délégué à la tribune pour se faire l'interprète de ses opinions. C'est là un point acquis aujourd'hui, mais depuis un demi-siècle seulement. Au début de la Restauration, on ne reconnaissait pas à la minorité d'une commission la faculté d'exprimer ses doutes et ses restrictions. Les droits de la minorité trouvèrent d'éner-

1. Voir discours des présidents Jérôme David et Brisson Chambre, 29 juin 1876 et 1^{er} juillet 1882.

2. Voir discours du président d'Audiffred-Pasquier, séance du 20 décembre 1875, à l'occasion de réclamations faites par M. Lambert de Sainte-Croix contre la commission du budget.

giques et habiles défenseurs dans le président Lainé et le baron Pasquier; il leur était facile de montrer qu'il y a une obligation et un devoir de conscience pour les membres de la minorité d'être devant les Chambres les défenseurs de l'avis qu'ils ont soutenu pendant la période d'élaboration et d'étude d'une loi. Dans un corps délibérant, la volonté de la majorité devient loi, mais nul ne peut savoir si la majorité d'une fraction de la Chambre ne deviendra pas minorité à la fin de la discussion. L'avis de la majorité d'une commission n'a donc pas a priori plus de valeur que l'avis de la minorité lequel mérite tout autant d'être soutenu à la tribune. C'est pourquoi ses objections trouvent leur expression dans les rapports mêmes, à côté des documents et des pièces justificatives destinées à permettre au législateur de statuer en connaissance de cause. On voit par là la différence qui sépare les règlements du Parlement français et du Reichsrath autrichien lequel donne la faculté de nommer un rapporteur spécial à toute minorité comptant au moins 3 membres à la Chambre des Représentants et 2 à la Chambre des seigneurs.

Les rapports ne constituent point d'ailleurs l'unique source de renseignements pour les membres du Parlement quant aux travaux des commissions. Celles-ci doivent, en effet, après le vote d'une loi déposer aux archives leurs procès-verbaux, car à partir de ce moment elles perdent sur ces documents le droit de propriété que leur reconnaissent jusque-là le règlement en vigueur et de très an-

ciens usages (1). Mais tant qu'un vote n'est pas intervenu la jurisprudence parlementaire la plus constante admet au bénéfice des commissions le droit de refuser la communication de leurs procès-verbaux, c'est ainsi que la Chambre a repoussé une proposition tendant à déclarer la communication des procès-verbaux tout au moins facultative avant le dépôt du rapport (2). Mais de ce que cette communication devient obligatoire à partir du vote des propositions ou des projets, il ne s'ensuit pas qu'elle doive porter sur tous les documents, sur toutes les pièces qui ont été ultérieurement soumises aux commissions. Voici un cas, pris parmi beaucoup d'autres, qui met ce point en lumière : le 20 octobre 84 il allait être procédé par la Chambre à la nomination d'une commission chargée d'examiner les crédits applicables aux services du Tonquin. Or une commission avait ultérieurement fonctionné sur le même sujet ; c'est pourquoi un député, M. Armand Rivière, demanda la mise à la disposition de la Chambre de tous les procès-verbaux de l'ancienne commission. Or, au cours de ces travaux, celle-ci avait été autorisée par le Président du Conseil, ministre des affaires étrangères, à entendre un agent diplomatique sous le sceau d'un secret rigoureusement gardé. Elle avait aussi, dans certaines séances, entendu le Président du Conseil et le ministre de

1. Règlement : Sénat, art. 25 ; Chambre, art. 28.

2. Chambre. Séance du 12 mai 1881.

la guerre sous les mêmes conditions. Il nous paraît qu'en de semblables circonstances il est du devoir de la Chambre de respecter l'engagement pris par les commissions et il nous est agréable d'appuyer cet avis des affirmations d'un ancien président du conseil, M. Molé et surtout de la grande autorité du président Dupin. « Certaines communications dit un jour ce dernier, ont lieu de la part du gouvernement avec la Chambre entière, par un dépôt sur la tribune ou sur le bureau du Président ; les pièces présentées à l'appui des projets de loi ont ce caractère. Quelquefois aussi la communication est demandée au gouvernement et s'il y défère, il en fait tradition à la Chambre. Je me sers de ce mot qui est un terme de droit, parce qu'il exprime qu'en pareil cas, la Chambre devient propriétaire des pièces qui sont communiquées. Quant aux communications qui sont faites aux commissions, on conçoit aisément que dans le laisser aller du huis-clos, il est certains faits qui sont révélés avec la clause qu'on n'en parle que parce que l'on se trouve en commission. Il est certaines révélations qui peuvent être nécessaires pour éclairer l'opinion des commissaires et qui doivent sans doute amener une solution, mais dans lesquelles cependant on reconnaît qu'il y aurait danger pour l'Etat si cela était dit au dehors et livré à la publicité. Les communications se font en pareil cas. à titre de contrat. La mesure en est fixée par la convention ».

Nous avons achevé la description des commissions parlementaires, montré quel est leur rôle et leur fonction-

nement ; nous avons appuyé toutes les réserves que nous suggérerait cette institution de l'expérience des pays étrangers. Et plus nous avons avancé dans notre tâche, plus notre esprit s'est arrêté à cette conviction que le rôle utile et bienfaisant des commissions peut être amélioré par une réforme habile des règlements, qui, en leur qualité de mesures d'ordre intérieur, sont toujours variables et perfectibles au gré de chaque Assemblée. C'est ce que nous allons développer en quelques pages qui serviront de conclusion à cette étude.

CONCLUSION

Il y a quelques mois dans un exposé tout particulièrement intéressant de « Vues politiques », M. Raymond Poincaré, rappelait cette opinion émise en 1873 par Gambetta : « Il viendra certainement un jour où la politique ramenée à son véritable rôle, ayant cessé d'être la ressource des habiles et des intrigants, renonçant aux manœuvres déloyales et perfides à l'esprit de corruption, à toute cette stratégie de dissimulation et de subterfuges deviendra ce qu'elle doit être, une science morale, expression de tous les rapports des intérêts, des faits et des mœurs, où elle s'imposera aussi bien aux consciences qu'aux esprits et dictera les règles du droit des sociétés humaines. » Cette prévision ne s'est pas réalisée ; l'expérience des dernières années avec l'abandon de tout principe directeur et la pratique aventureuse d'un empirisme aveugle et incohérent n'est guère de nature à autoriser une foi bien réelle dans une amélioration prochaine. Cela est vrai, en ce qui concerne le travail législatif et sa procédure ; c'est le seul point que nous ayons mis en question dans cette étude. Pour contrôler ce que nous en avons dit, nous avons rapproché de celles de la France les mœurs et les pratiques des Assemblées législatives étran-

gères et le but de cette comparaison constante a été de découvrir celle des combinaisons qui serait le plus de nature à combattre l'incohérence qui persiste et augmente dans l'ensemble de la production parlementaire.

Historiquement, on a vu naître et périr les comités conventionnels dont le résultat a été d'amener à titre de réaction l'institution de commissions parlementaires et le fonctionnement indéfini de ces petits organes; et de là est résulté, par l'émiettement fatal d'une Assemblée dont les membres sont répartis en groupes du travail, d'abord l'insuffisance et le désordre de la préparation, puis à titre de conséquences ou d'effets, la furie des amendements, les surprises résultant des improvisations de séance, l'arrêt des discussions même les plus utiles.

De même que nous avons signalé le mal, grave en toutes matières et tout spécialement en matière budgétaire, nous avons fait connaître les remèdes proposés, et au cours de cet exposé nous avons posé comme principe qu'il fallait se garder de supprimer soit le droit d'initiative lui-même, soit son succédané le droit d'amendement. Le premier a eu souvent, à la vérité, cette utilité de permettre la discussion et l'aboutissement de certaines réformes qu'il eut été difficile d'espérer et d'obtenir du pouvoir exécutif. Le second apparaît aux Chambres, dans le même but, comme une prérogative de si haute importance, qu'elles refuseraient, vraisemblablement, par tous moyens, de retourner au système des constitutions dictatoriales de l'an VIII ou de 1852. Ainsi le seul but prati-

que qui puisse être poursuivi, c'est comme on l'a justement observé, la réforme de l'institution elle-même, bien plus que sa mise en œuvre; car ce qui est abusif ici, c'est bien moins le droit lui-même que l'usage qui en est fait.

A cet effet, on a songé à un mécanisme permettant le classement rationnel des matières législatives et l'attribution constante aux mêmes délégués de l'élaboration de projets similaires; de là est venu l'essai tenté pendant les dernières législatures de grandes commissions, celles de l'armée, de la marine, des douanes, de la prévoyance sociale, du travail et des chemins de fer. L'essai n'a pas réussi et il ne pouvait réussir. Les grandes commissions qui sont, quant au principe de leur institution, distinctes des comités révolutionnaires aboutissent, dans leur fonctionnement, sur bien des points, à ressembler à ces comités. Le régime actuel de la commission d'initiative et des commissions spéciales paraît donc destiné à persister encore. C'est une puissante raison d'en modifier le fonctionnement défectueux.

Or il est insuffisant de les forcer à déposer leurs conclusions dans un délai donné, afin de tarir ces deux abus de l'heure présente: silence qui équivaut à une condamnation, ou dépôt du rapport avec un tel retard que la fin de la législature arrive avant sa mise en discussion. Les essais tentés à cet égard, sont demeurés insuffisants, à tel point qu'après l'introduction dans le règlement d'une disposition nouvelle obligeant les

commissions à présenter un rapport aux Chambres dans les trois mois à dater de la nomination du rapporteur, on a vu des propositions très nombreuses demeurer dans les commissions spéciales pendant plus de quatre années. Au reste, en ce qui concerne les conclusions de la commission d'initiative, il conviendrait peut-être de décider, comme l'a proposé M. Georges Picot, de déclarer d'une part, impossible la dispense pour toute proposition individuelle d'un examen minutieux de la commission d'initiative ; et d'autre part impossible aussi, en dehors d'une motion spéciale du gouvernement, la dispense pour ces mêmes propositions d'une seconde lecture résultant de la déclaration d'urgence. En ce qui concerne l'œuvre des commissions en général, il conviendrait peut-être aussi de décider et d'écrire, soit dans les règlements des Chambres, soit dans des lois ordinaires ou organiques, comme l'ont proposé des publicistes et des députés eux-mêmes (MM. Ferneuil, Jules Simon, Thomas, Arnous, Mirman, Krantz et Lasserre), que nulle loi civile, commerciale ou criminelle, ne pourra être votée ou abrogée, modifiée ou remaniée, avant d'avoir été soumise au Conseil d'Etat ; à trop juste titre, on a remarqué, en effet, que par un amour-propre mal placé, la Chambre ne veut pas de cette collaboration qui laisserait pourtant absolument intacte l'indépendance du Parlement tout en lui facilitant grandement sa tâche délicate de confectionner les lois !

On pourrait agir ainsi, dans le domaine législatif ordinaire. Mais le mal à supprimer existe surtout en matière

financière. La discussion des réformes fiscales est « le triomphe de la logomachie ». Mais sans doute, comme les abus à réprimer, ouvertures de crédit, augmentation de dépenses, réformes budgétaires (le tout se traduisant en définitive par des déficits ne l'oublions pas !) les propositions en vue de mettre un terme à ce mauvais état de choses ont abondé. On peut, à cet égard, faire état des observations qui précèdent.

Au commencement de chaque session, nommer une commission dite des finances, chargée d'examiner les projets financiers dus à l'initiative parlementaire et de s'entendre à l'occasion de chacun d'eux, avec la commission du budget, c'est là une idée déjà émise à la fin du second Empire par M. Gustave Fould et volontiers reprise de nos jours. Cela paraît poursuivre le double but de rendre moins lourde la tâche de la commission du budget, d'autre part de ne pas retarder l'étude des projets de réformes financières qui seraient dus à l'initiative parlementaire et auxquels la commission du budget, sous l'empire d'autres préoccupations ne pourrait consacrer qu'un temps limité, peut-être insuffisant. Cependant il nous paraît à peu près certain que le projet n'atteindrait même pas directement ce double but. En voici la preuve. Ou bien le projet financier dû à l'initiative parlementaire atteindrait directement le budget en touchant à ses bases essentielles, ou bien il aurait un caractère de spécialité qui prescrit de l'étudier à part et isolément. Dans le premier cas, il est utile de le

renvoyer à la commission nommée pour l'examen du budget lui-même et dans l'autre hypothèse la Chambre peut toujours déférer l'examen du projet à une commission spéciale. La Chambre aura toujours recours à la voie de la commission spéciale lorsque le projet dont on lui démontre l'urgence et le caractère est présenté avant la nomination de la commission du budget. Mais dans les deux hypothèses qui viennent d'être indiquées, le projet en question n'aurait pas de sérieux avantages. Ajoutons qu'elle aurait des inconvénients qu'il est à propos de signaler. A un moment où de si nombreuses commissions fonctionnent et où le règlement prescrit qu'un député ne peut faire partie de plusieurs commissions à la fois, un comité permanent serait une entrave à la rapidité des travaux de l'Assemblée entière et à la composition des commissions spéciales. Enfin il se trouve qu'un comité permanent des finances aurait à juger les impôts pris à part lorsque la commission du budget les apprécie dans son ensemble. Il semble qu'il faudrait craindre que de ce double examen, fait, sinon toujours, du moins le plus souvent dans un esprit différent, se produisent des conflits. Il est très facile à une commission d'attaquer les impôts lorsqu'elle les prend isolément et qu'elle n'a pas la mission de remplacer immédiatement la ressource qu'elle a fait disparaître. Or étant donné qu'il est dans la nature des ressources budgétaires de se soutenir les unes par les autres, il suit que l'existence parallèle d'un comité des finances et de

la commission du budget serait une occasion d'inévitables luttes. Au point de vue politique nous serions en face d'un précédent qu'il ne paraît pas souhaitable de voir établir. Il est dans la logique des choses qu'une règle uniforme régisse des situations semblables. Ainsi, si l'on créé un comité permanent des finances, pourquoi ne pas rétablir le comité de législation, le comité de la guerre, le comité des travaux publics? On comprend quels sens avaient ces créations lors de l'Assemblée de 1848 ; celle-ci comptait un très grand nombre de membres dont la répartition en comités avait moins d'inconvénients pour les travaux de la Chambre. En droit, elle résumait en elle la plénitude des pouvoirs et pouvait, sans déroger à ses règles fondamentales subordonner étroitement l'administratif au législatif. Aujourd'hui les mêmes raisons n'existent plus. L'expérience et la loi ont condamné le système des comités permanents, parce qu'elles condamnent la confusion des pouvoirs auxquels ces comités conduisent.

Ce moyen nous paraît donc impraticable. Serons-nous plus indulgents pour celui qui consiste à proposer, en réalité, non plus la réunion d'une commission des finances, mais la nomination de la commission du budget dès le début de la session, avant la présentation du budget lui-même et aussi à augmenter les membres qui la composent, enfin à couper cette commission en deux parties qui formeraient des comités permanents? La commission ainsi nommée aurait l'avantage d'examiner d'une ma-

nière approfondie tous les projets financiers qui émaneraient pendant l'année de l'initiative parlementaire. Il semble bien que ce mode nouveau d'organisation ne ferait pas disparaître les inconvénients signalés. En effet, la présentation du budget soulève, chaque année, des débats politiques aussi bien que des débats financiers et il serait difficile à la Chambre de procéder à la nomination de sa commission dès le début de la session et avant de connaître le budget lui-même. Quelle pourrait être la valeur, quel serait le sens des nominations auxquelles elles procéderait lorsqu'elle ignorait les questions que le budget fait naître et la solution que leur donnent les commissaires qu'elle honore de son choix.

Les observations qui viennent ainsi d'être présentées semblent donc constituer autant de raisons justificatives de l'opinion que nous avons antérieurement défendue après M. Ferneuil : prohibition de toute modification des lois existantes et de toutes réformes par la voie budgétaire, reconnaissance de l'initiative financière au gouvernement seul. Cela aboutirait à rendre à la loi des finances son véritable caractère de loi formelle, c'est-à-dire d'acte d'administration, fait extraordinairement par le pouvoir légiférant, mais ressortissant par nature au pouvoir exécutif, dont il devrait toujours constituer une des attributions essentielles. Cela aurait aussi le mérite de généraliser en France les usages du parlementarisme britannique, qui ayant inspiré dans des points multiples

le parlementarisme français mérite de voir adopter chez nous l'une de ses plus utiles dispositions.

Terminons en faisant observer que, soit en matière financière, soit en matière législative, la réforme des usages et des pratiques des commissions parlementaires, de leur compétence et de leur mode de travail, aurait cet incontestable avantage d'introduire, au sein des Assemblées, l'esprit dont elles devraient se montrer toujours et avant tout soucieuses : l'esprit de cohérence, de modération et de sagesse. Ainsi suivant le mot de M. Poincaré, au Parlement « on parlera de la France ».

Vu :

Le Président de la thèse,

E. CHÉNON.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER. — Des commissions et de leur histoire.....	5
§ 1. — Commissions et comités.....	5
§ 2. — Le régime de 1848.....	12
§ 3. — Insuffisance des comités de 1848.....	20
§ 4. — Réaction contre le système des comités.....	27
§ 5. — Système actuel.....	34
§ 6. — Incompatibilités, séances, etc.....	37
CHAPITRE II. — Rôle des commissions en France et à l'étranger.....	42
§ 1. — Commission des congès, de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux et des pétitions.....	42
§ 2. — Les commissions d'initiative et les bureaux.....	47
§ 3. — Critique des commissions d'initiative. — Comment on les remplace à l'étranger.....	55
CHAPITRE III. — Durée et exercice des fonctions dévolues aux commis- sions.....	104
§ 1. — Distinction entre les commissions du Sénat et celles de la Chambre.....	104
§ 2. — Restrictions aux pouvoirs des commissions.....	109
§ 3. — Droits et indépendance des commissions.....	113
§ 4. — La commission du budget.....	120
§ 5. — Relations entre commissions et assemblées.....	129
CONCLUSION.....	137

ERRATUM :

Dans l'en-tête du chapitre II, supprimer les §§ 5, 6, 7, 8, 9.

ADDENDA :

Page 61, avant : « Chacune des commissions spéciales » insérer § 4. Les commissions spéciales.

L'ouvrage de Dupriez au quel nous renvoyons est intitulé : *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe*.

